المكتبة الاقتصادية

موجز في المالية العامة

تأليف

الدكتور محمود رياض عطية

وكيل كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

وأستاذ المالية العامة بها

والمحامي بمحكمة النقض ومجلس الدولة



دار المعارف بمصر

اهداءات ٢٠٠١

ا/ محمد محمود الحداد

محامي بالنقض- الإسكندرية

موجز في المالية العامة

تأليف

الدكتور محمود رياض عطية
وكيل كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية
وأستاذ [illegible]
والمحامي بمحكمة النقض [illegible]س الدولة

مقدمة

§ ١ – مبادىء عامة

علم المالية العامة :

١ – علم المالية العامة هو العلم الذى يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالى للهيئات العامة ، وهو ذلك النشاط الذى تبذله تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الموارد الضرورية وفى إنفاقها للوصول إلى غاياتها ، وهى إشباع ما يعرف بالحاجات العامة .

الحاجات العامة :

٢ – وكما تبدأ دراسة الاقتصاد السياسى من نظرية الحاجات الخاصة ، كذلك تبدأ دراسة علم المالية العامة من نظرية الحاجات العامة .(١)

يقسم علماء الاقتصاد حاجات الإنسان إلى قسمين : حاجات فردية وحاجات جماعية . فالحاجات الفردية كالحاجة إلى الغذاء ، والحاجة إلى وقاية الجسم من التقلبات الجوية ، والحاجة إلى تأدية الشعائر الدينية ، يشعر بها الناس منفردين ، وهى مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان ، أما الحاجات الجماعية كالحاجة إلى العدالة ، والحاجة إلى الحماية من اعتداء الآخرين فيشعر بها الناس مجتمعين ، أي بصفتهم أفراداً فى مجتمع .

من هذه الحاجات جميعا ، فردية وجماعية . ما يمكن إشباعه بواسطة الأفراد

---

(1)Einaudi, Corso di Scienza della Finanza, Trino, 1927,. — Flora, Manuale Scienza delle Finanze — Tangorra, Trattato di Scienza della Finanza, Milano, 1915. | IP Barone, Studi di Economia Finanziaria, (Giornale degli Economisti, 1912). .

أو الهيئات الخاصة ، ومنها ما تقوم بقضائه هيئات عامة . فالحاجات التى من النوع الأول تسمى حاجات خاصة(Privés) ، أما التى من النوع الثانى فيطلق عليها حاجات عامة (Publics) .

على أنه ينبغى أن نلاحظ أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية ، وإذا استثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية ، التى لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فإن جميع الحاجات الأخرى ، وتكون الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها قاصراً على الهيئات العامة ، وإشباع البعض الآخر قاصراً على الجهود الخاصة .

ولما كان لا يوجد بين هذين النوعين من الحاجات أى الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة ، فإن ما يعتبر حاجة عامة فى دولة ما ، قد يكون متروكا للجهود الخاصة فى دولة أخرى ، وفى نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون فى عصر مضى حاجة خاصة . وإذا انتفى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتماداً على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديدها سوى الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات العامة » على الحاجات التى تقوم بإشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات ، بهذا تختلف الحاجات العامة من دولة لأخرى ، وفى نفس الدولة من عصر لآخر تبعا لاختلاف سياستها الاقتصادية والاجتماعية[١] .

---

(1) Sax, E., Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien, 1887.

Graziani, A., Istituzioni di Scienza delle finanze, Torino 1929.

الخدمات العامة :

٣ — قضاء الهيئات العامة للحاجات العامة يكون بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها خدمات عامة لهذا السبب . والخدمات العامة نوعان :

١ — خدمات عامة غير قابلة للتجزئة .

٢ — خدمات عامة قابلة للتجزئة .

وهذه الأخيرة تشبه الخدمات الخاصة ، كالخدمة التي يؤديها الطبيب للمريض والمحامى لصاحب القضية فى : (١) قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع . (٢) أن الانتفاع بها ودفع ثمنها اختيارى ، فمن يريد مثلا الانتقال من مكان إلى آخر مخير بين أن يركب سيارة ويدفع ثمن ما يقدمه له مالكها من خدمة على أساس المسافة التى تقطعها السيارة وبين أن يذهب على قدميه ولا يدفع شيئاً .

أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بأنه لا تمكن تجزئتها إلى وحدات ولذا فهى غير قابلة للبيع .

وعدم قابلية الخدمة للتجزئة يرجع فى الغالب إلى طبيعتها ، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من الأمراض المعدية ، وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها ، ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب فنى ، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة ، ودائمة من جهة أخرى ، فالأمن مثلا ينبغى أن يكون عاماً أى شاملا لجميع الأفراد ، بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها من تلقاء نفسها جميع المقيمين على إقليمها ، وليس لأى فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه فى غنى عنها ، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، فالأمن

ينبغي أن يكون دائماً أي مستمراً ، وآية استمراره ألا يشعر أحد بحاجته إلى الحماية ، يضاف إلى هذا السبب الفني الذي يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب أخلاقي ، ذلك أنه مما لا يستساغ أن تعرض خدمة العدالة أو الأمن للبيع والمزايدة .

وهناك خدمات ليس ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادي ، فمن المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر (الكباري) بعد مرات استعماله لها ، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التي تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التي تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضروري الالتجاء إلى وسيلة أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بقضائها ، وهذه الوسيلة هي **الضريبة** ، وهي مساهمة إجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، وعنصر الإجبار على دفع الضريبة مستمد من عنصر الإجبار على التمتع بالخدمة ، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة لأنها دون الهيئات الخاصة والأفراد تتمتع بسلطة الإلزام .(١)

المرافق العامة الأصلية والمرافق العامة الإضافية :

٤ — يطلق كتاب المالية العامة على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، كالدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي ، اسم « الخدمات العامة الأساسية » وعلى المرافق التي

---

(1) Ricci. U. Science des Finances et Législation Financière. (Cours de Doctorat 1933—34).

تقوم بها اسم «المرافق العامة الأصلية» وهى خدمات لا يمكن أن يعهد بها أصلا للجهود الخاصة، وإلا أخلت الدولة بواجباتها الأساسية .

أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، كالمواصلات والتعليم ، ويطلق عليها اسم « الخدمات العامة الإضافية » ، وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق العامة الإضافية » ، فهى خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ، ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعيه ، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو قلت كفاءتها ، أو تقاضت لقاء الخدمة التى تؤديها أثمانا مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الأفراد بها .

ولما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة خاصة ، فيمكنهم أن يقدروا المنفعة التى تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطالبونها ، ومن الطبيعى أن تطالبهم الدولة بمقابل لها ، هذا المقابل يطلق عليه أحيانا « رسم » وأحيانا أخرى « ثمن عام » كما سنوضحه عند الكلام على الإيرادات العامة .

ففيما يتعلق بالتعليم مثلا قد يحجم الأفراد أو الهيئات الخاصة عن فتح المدارس أو ينشئون منها عدداً غير كاف ، أو تقل كفاية القائمين بها ، أو يتقاضون أجوراً مرتفعة تمنع عامة الناس من الإنتفاع بها ، عندئذ تقوم الدولة بإنشاء المدارس وتتقاضى من تلاميذها نظير الخدمة الخاصة التى تؤديها لهم « رسماً » تسدد من حصيلته بعض تكاليف هذه الخدمة وتسدد الباقى من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد .

٥ — والخدمات العامة الإضافية أقل فى الأهمية من الخدمات العامة الأساسية ولكن الدولة قد ترى أن خدمة عامة إضافية كالتعليم الإبتدائى مثلا عظيمة الأهمية

لتقدم المجتمع ، فترفعها إلى عداد الخدمات العامة الأساسية غير القابلة للتجزئة ، وبذلك يصبح التعليم الابتدائى إلزامياً ومجانياً وتدفع تكاليفه كلها من الضرائب ، وهذا ما يجرى الآن فى كثير من الدول بالنسبة إلى التعليمين الابتدائى والثانوى على الأقل .

الهيئات العامة :

٦ — تشمل الهيئات العامة جميع الهيئات التى تمارس سلطتها على الإقليم وفى مقدمتها الدولة ، ثم تليها الهيئات العامة المحلية ، وأهمها المديرية والبلدة وهى تختلف فيما بينها من حيث اتساع رقعة الإقليم الذى تقوم فيه بنشاطها ، ومن حيث الوظائف التى تمارسها ، ووسائلها فى الحصول على الموارد اللازمة لها ، والأغراض التى تنفق فيها هذه الموارد ، وعلاقتها المالية بغيرها من الهيئات العامة ، وهذه الفروق ثانوية فى أهميتها ، إذ لا توجد فروق جوهرية بين مالية الهيئة المركزية ومالية الهيئات المحلية ، وتمارس الهيئات العامة المحلية نشاطها داخل الجزء من الإقليم المحدد لها بتفويض من الدولة ، وفى الحدود التى ترسمها لها ، والخدمات التى تؤديها هذه الهيئات ، خدمات ذات صبغة محلية بوجه عام .

وفى الدولة الاتحادية كالولايات المتحدة توجد فوق مالية الهيئات المحلية ومالية الولايات ، مالية الاتحاد .

ولما كانت الجمهورية العربية المتحدة تضم إقليمين هما سوريا ومصر فإلى جانب مالية الجمهورية توجد مالية كل من الاقليمين ، ومالية الهيئات المحلية بكل منهما .

الدراسات المالية :

٧ — تحتاج الهيئات العامة لتأدية الخدمات إلى إيرادات ، وتسعى تلك

الهيئات فى سبيل الحصول على الإيرادات، وانفاقها فى سبيل تأدية الخدمات يكون ما يعرف بوجه عام باسم « المالية العامة ».

فالمالية العامة تدرس نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وموازنتها بعضها ببعض.
والدراسات المالية متنوعة، وهى قد تستهدف استخلاص القواعد والمبادىء النظرية التى تحكم نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وقروضها وميزانيتها فتكون موضوع « علم المالية العامة » [١] وهو دراسة نظرية، وقد تنصب على مجموع القواعد الوضعية أى القوانين واللوائح التى تتبعها دولة معينة فى وقت معين لتنظيم ماليتها من نفقات وإيرادات وقروض وميزانية فتكون موضوع « التشريع المالى » [٢] وهو دراسة عملية. وقد ترمى إلى دراسة الوقائع والحوادث المالية الماضية فتكون موضوع « التاريخ المالى » وقصد يقصد منها إحصاء الوقائع المالية التى يمكن عدها، وترتيب الأرقام التى يحصل عليها ترتيباً يستطيع معه الباحث أن يلم بما بينها من علاقة، فتكون موضوع « الاحصاء المالى ». وهذه الدراسات المتنوعة يؤثر بعضها فى بعض، فعلم المالية يعتمد على التشريع المالى والتاريخ المالى والإحصاء فى استنباط قواعده العامة. كذلك يسترشد التشريع المالى فى وضع نصوصه بقواعد علم المالية وبالتاريخ والإحصاء المالى.

والتشريع المالى فرع من فروع القانون العام الداخلى له مميزات القانون العام وضماناته، غير أن له أيضاً مميزاته الخاصة به. وهو يستمد أحكامه من الدستور ومن القواعد العامة للقانون الإدارى ومن نصوص القوانين واللوائح المالية.

---

(1) Science des finances
(2) Législation financière

علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم

٨ — لا تقتصر علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم على علاقته بالقانون ، فإن له علاقة وثيقة أيضاً بالاقتصاد ، إذ يتكفلان بدراسة حاجات الناس ، كل منهما في نطاقه الخاص به ، وكل منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به كما سنرى كثيراً أثناء دراستنا ، ومن الضروري لدارس علم المالية العامة أن يكون ملماً بأصول الاقتصاد ، إذ يستدعي البحث فيه معرفة كثير من النظريات الاقتصادية .

وقد بدأت المالية العامة كجزء من الاقتصاد فقسم آدم سميث مؤلفه عن « ثروة الأمم » إلى خمسة كتب خص المالية العامة بالكتاب الأخير منها ، وأطلق ريكاردو على مؤلفه في علم الاقتصاد عنوان « أصول الاقتصاد السياسي والضرائب » وتبعهما في ذلك كثير من الكتاب ، ولكن المالية العامة انفصلت تدريجيا عن الاقتصاد لازدياد أهميتها ، وأصبحت موضوع دراسة مستقلة .

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد وقد قال عنها العالم الإنجليزي (Dalton) إنها تقع على الحد الفاصل بين الاقتصاد والسياسة [1] . وتؤثر المسائل المالية في الشكل السياسي للدولة ، ومعظم الإصلاحات والانقلابات السياسية وليدة أسباب مالية ، فالنظام البرلماني مثلا نشأ في انجلترا عن أسباب وثيقة الصلة بالمالية العامة ، كذلك نشأ كثير من المشكلات المالية عن أسباب سياسية .

ومن العلوم التي لها صلة وثيقة بالمالية العامة المحاسبة ، إذ يتطلب البحث في كثير من المسائل المالية الإلمام بقواعد المحاسبة والمراجعة ، كما هو الحال في الضرائب مثلا .

---

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London 1948, p. 3.

كذلك تساعد معرفة علم النفس على توضيح كثير من مسائل المالية العامة التى لها اتصال بسلوك الإنسان ، كالضرائب مثلا .

المالية العامة والمالية الخاصة :

٩ — هناك عدة فروق بين مالية الفرد والهيئات الخاصة وبين مالية الهيئات العامة أهمها ما يأتى :

(١) تحدد الدولة نفقاتها أولا ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات بحيث تغطى النفقات ، ولذلك تدرج النفقات فى الميزانية قبل الإيرادات ويجب فى الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة فى حاجة إليها .

أما الفرد فيقدر دخله أولا ، ثم ينفق فى حدود ذلك الدخل . ويرجع هذا الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، إلى أن الدولة أقدر من الفرد على زيادة مواردها بما تفرضه من ضرائب ، كما أن قدرتها على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد ، فهى دائمة بخلاف الفرد ، وثقة المقرضين بها أعظم من ثقتهم بالأفراد ، ومع ذلك فهذا الفرق ليس مطلقاً ، إذ ولو أن للدولة سلطة واسعة فى زيادة إيراداتها ، إلا أن ذلك لا ينبغى أن يذهب إلى حد إرهاق الدخل القومى ، وكذلك الفرد إذا زادت نفقاته ولم يمكنه تخفيضها ، فإنه يسعى فى زيادة دخله بزيادة ساعات عمله والتقليل من ساعات فراغه[1].

(٢) أن الباعث على إقدام الأفراد على الأعمال هو ما يترقبونه من فائدة مادية ، أما الدولة فإن الباعث لها على قيامها بالمرافق العامة ليست الفائدة المادية فى الغالب ،

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London, 1948, p. 17.

بل اعتبارات أخرى ، كإباحة فرصة الانتفاع بالخدمة للجميع دون تمييز، ولذا فإن الدولة قد تبذل خدماتها للأفراد بأقل من تكاليفها .

(٣) أن اهتمام الدولة بالمستقبل وعنايتها به أكبر من اهتمام الفرد وعنايته به ؛ لأن الدولة دائمة بخلاف الفرد . ولذلك فهي تقوم بأعمال لا يقدم عليها الأفراد ، لأنها لا تفيد سوى الأجيال المقبلة مثل غرس الغابات ومد السكك الحديدية في البلاد الجديدة وأعمال الري الكبرى ، كبناء السد العالي على نهر النيل .

§ ٢ — لمحة تاريخية عن دراسة المالية العامة (١)

مقدمة :

١٠ — تدرس المالية العامة النظم المالية ، ولما كان النظام المالي يفترض وجود الدولة ، فإن المالية العامة كفن وكعلم لم يكن لها وجود قبل نشأة الدول .

وفي الدول القديمة كانت النظم المالية تعتمد إلى حد كبير على ما تدفعه الشعوب المغلوبة من جزية وعلى عمل الأرقاء الذين تستخدمهم الدولة ، وعرفت الحكومات القديمة الضرائب غير المباشرة على نقل ملكية الأراضي وعلى المعاملات التجارية ، وكان لمصر نظام ضرائب مباشرة وغير مباشرة منذ أيام الفراعنة ، كذلك عرفت الأمبراطورية الرومانية بعض أنواع الضرائب كالضريبة على التركات والضريبة على البيوع .

---

(1) Ricca-Salerno : Storia delle dottrine finanziarie in Italia, , 1899.—Cossa. L., Science des Finances, Paris, 1920 : pp. 14-24—Gerloff, W., und Miesel, F. Handbuch der Finanzwissenschaft, I, Tuebingen 1926 pp. 185-309.—Gangemi, L., Lineamenti di letteratura Finanziaria, Milano 1929.—Shirras, G. F., Science of Public Finance, Vol. 1, London. 1936, pp. 13-41.

وقد بقيت بعض مؤلفات الكتاب اليونان والرمان مثل مؤلف (Xénophon) عن إيرادات أثينا ، كذلك يعثر الباحث على بعض التعليقات العرضية على المسائل المالية فى مؤلفات أفلاطون وأرسطو ، كما نجد تحليلا ونقداً للنظم المالية الرومانية فى كتابات المؤرخين والشراح الرومان .

المالية العامة قبل آدم سميث :

١١ — لما سقطت الأمبراطورية الرومانية الغربية ساد أوروبا الغربية عصر من الفوضى السياسية انتهى بالنظام المعروف بالاقطاعى ، حيث اختفت الدولة واختفت معها النظم المالية وإمكان الدراسة المالية العامة .

ومنذ القرن الحادى عشر نمت وازدهرت بعض المدن التجارية فى إيطاليا كفلورنسا والبندقية ، وفى شمال أوروبا كمدينة لوبيك وهامبورج وبريمن وكولونيا وحصلت على استقلالها من الأمراء الإقطاعيين وأصبحت دويلات حقيقية ، لها نشاطها الحكومى وإيراداتها وبظهور هذه الدويلات ظهرت بعض المؤلفات عن المالية العامة فى تلك المدن ومن أهمها مؤلفات (Carafa و Palmieri و Guicciardini و Gozzolini و Botero) فى إيطاليا .

وأدى ظهور الدول الكبرى فى أوروبا الغربية ، والإمارات والملكيات فى أوروبا الوسطى إلى نشوء كثير من المسائل المالية وأخذت أهميتها فى الازدياد ، وأخذ الكتاب فى بحثها ، فدرس (Jean Bodin) الكاتب الفرنسى مصادر الإيرادات العامة فى كتابه المعروف عن الجمهورية الذى نشره سنة ١٥٧٦ .

كذلك أدت سياسة التجاريين إلى ظهور عدة مؤلفات فى القرن السابع عشر عن رسوم الإنتاج ، ومن أهم ما كتب فى ذاك العصر فى انجلترا كتاب (Sir William

William و John Locke) الذى نشره سنة ١٦٦٢ عن الضرائب ومؤلفات (Petty
. (Charles Davenant و Temple

وفى أثناء القرن الثامن عشر ظهر كثير من المؤلفات عن المالية العامة فى فرنسا وألمانيا والنمسا وانجلترا من أهمها كتاب (Projet d'une dixième royale) للكاتب (Vauban) الذى نشره سنة ١٧٠٧ وانتقد فيه نظام الضرائب غير المباشرة فى فرنسا فى ذلك العصر ، كذلك اهتم (Boisguilbert و Montesquieu) الفيلسوف الفرنسى المعروف بنظام الضرائب الفرنسى وقتئذ . وفى النصف الثانى من القرن الثامن عشر اقترح الكتاب الفيزيوقراطيون (Quesnay و Mirabeau و Turgot) فرض ضريبة واحدة على الأرض لتحل محل جميع الضرائب غير المباشرة التى كانت موجودة وقتئذ ، إذ كانوا يعتقدون أن هذه الضرائب تنتقل ممن يدفعونها حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأرض.

أما فى ألمانيا فقد كان المؤلفون الذين كتبوا فى المالية العامة من وزراء ورجال حاشية أمراء وملوك دويلات وسط أوروبا ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل الفنية العملية المتعلقة بالحصول على إيرادات لملوكهم فعالجوا المالية العامة من الناحية الرسمية الإدارية ، ولذا أطلق عليهم اسم الديوانيين (Kameralisten) وعلى رأسهم Von (Justi مؤلف كتاب « علم تدبير شئون الدولة » سنة ١٧٥٥ « Staatswirtschaft » وكتاب نظام المـــالية سنة ١٧٦٦ « System des Finanzwesens » و(Von Sonnenfels) .

أما كتاب القرن الثامن عشر من الانجليز فقد وجهوا اهتمامهم نحو السياسة التجارية وكانت معالجتهم لمسائل المالية العامة عرضية ، ويعتبر (Sir James Steuart)

خير من يمثلهم وقد نشر كتابه « مبادىء الاقتصاد السياسى » سنة ١٧٦٧ وناقش فيه الائتمان العام والضرائب ، ولم يلق هذا الكتاب نجاحاً فى انجلترا ولكن كثيراً من الكتاب الألمان يقدرونه وبخاصة (Roscher) .

آدم سمث والمذهب الانجليزى :

١٢ — هاجم آدم سمث فى كتابه « ثروة الأمم » الذى نشره سنة ١٧٧٦ مذهب التجاريين وقد خصص ، كما سبق ذكر ذلك ، الكتاب الخامس منه لمسائل الضرائب ، ولم يلبث كتابه أن أصبح أساساً لدراسة المالية العامة فى انجلترا وفى القارة الأوروبية ، وأبرز ما ساهم به هذا الكتاب فى علم المالية هو تأكيده لقواعد العدالة فى توزيع أعباء الضرائب ، كذلك أوضح سمث العلاقة بين المالية العامة والاقتصاد ، وبين الآثار الاقتصادية لبعض الضرائب ، ولكنه لم يضع نظرية لراجعية الضرائب . وقد ناقش علماء الاقتصاد مبادىء سمث المالية وعلقوا عليها فى كتاباتهم ، وأول من عنى بذلك منهم ريكاردو فى كتابه « أصول الاقتصاد السياسى والضرائب » سنة ١٨١٧ حيث درس راجعية الضرائب واستقرارها واشتهر بعد ذلك Mc Culloch و J. S. Mill و C. F. Bastable و A. C. Pigou) وقد اهتموا بنظريات توزيع الضرائب وراجعيتها ولكنهم لم يعنوا كثيراً بالنواحى التاريخية والاجتماعية والإدارية للضرائب .

علماء المالية العامة من الفرنسيين :

١٣ — اهتم كتاب القرن التاسع عشر من الفرنسيين بالنواحى النظرية للمالية فنشر (P. Leroy Beaulieu) كتابه عن المالية العامة سنة ١٨٧٧ ، كما نشر (G. Jèze) كتاب « علم المالية » سنة ١٨٩٦ و (E. Allix) كتابه سنة ١٩٠٧

وقد حاز الكتابان الأخيران مكانة عالمية ، ونشر (Stourm) كتابه عن الميزانية سنة ١٨٨٩ ، ووجه العلماء الفرنسيون اهتمامهم منذ الحرب العالمية الأولى إلى مسائل الإدارة المالية .

العلماء الألمان

١٤ — وقد ساهمت ألمانيا بقسط كبير فى الأبحاث الخاصة بالمالية العامة أثناء القرن التاسع عشر ، ونشر عدد من المؤلفات فى أوائل ذلك القرن وكانت كلها متأثرة بآراء آدم سمث وريكاردو من أهمها كتاب (Rau) الذى نشر سنة ١٨٣٢ « Gtundsaetze der Finanzwissenschaft » ولم يقتصر هؤلاء الكتاب على معالجة موضوع الضرائب ، بل عالجوا أيضاً مسائل النفقات العامة والقروض والائتمان.

وفى منتصف القرن التاسع عشر درس علماء المذهب التاريخى المالية العامة مع غيرها من الموضوعات الاقتصادية ، فدرسها (Schmoller و Schaeffle) بصفة تبعية ، ولكن كثيراً من تلامذتهم قضوا حياتهم فى البحث فى تاريخ الضرائب ، قديمها وحديثها ، ونشروا أبحاثهم فى مجلة « Finanz Archiv » . بهذا الاتجاه التاريخى افترق الكتاب الألمان عن آدم سمث فى دراستهم المالية العامة كما افترقوا عنه أيضاً فى دراستهم لها على أنها فرع من علم السياسة وأهم من فعل ذلك (Von Stein) ، لذلك رجعوا إلى العلماء الديوانيين أكثر من رجوعهم إلى آدم سمث ، وأخيراً اهتموا تحت تأثير (Adolf Wagner) بالنواحى الاجتماعية للمالية العامة ، وقالوا باستخدام الوسائل المالية لتحقيق الإصلاحات الاجتماعية .

العلماء الإيطاليون

١٥ — واشتهر فى أواخر القرن التاسع عشر والربع الأول من القرن العشرين

العلماء الإيطاليون . وهم متأثرون بالكتاب الألمان الذين تتلمذوا عليهم ، ووجهوا قسطا كبيراً من عنايتهم نحو الدراسات التاريخية ، والنواحى الاجتماعية للضرائب ، كما تأثروا بآراء العلماء النمسويين من أصحاب مذهب التحليل الحدى .

وتمتاز مؤلفات الإيطاليين فى هذه الفترة بالوضوح والتوفيق بين آراء التقليديين الإنجليز والفرنسيين وآراء التاريخيين الألمان والحديين النمسويين والإنجليز والفرنسيين .

ومن أهم من كتب فى المالية العامة من الإيطاليين (Cossa) ونشر كتابه فى المالية العامة سنة ١٨٧٦ و (Ricca-Salerno) ونشر كتابه (علم المالية) سنة ١٨٨٨ و (De Viti de Marco) سنة ١٨٨٨ و (Mazz la) سنة ١٨٩٠ و (Nitti) سنة ١٩٠٣ و (Einaudi) سنة ١٩١١ و (Tangorra) سنة ١٩١٥ و (Graziani) سنة ١٨٩٧ كذلك نشرت عدة مؤلفات تعالج موضوعات خاصة فى المالية العامة وعلى الأخص الضرائب ، كما نشرت مجلة « Giornale degli economisti » عدة أبحاث ومقالات .

العلماء الهولنديون والسويديون :

١٦ — ومن أشهر علماء المالية العامة من الهولنديين Pierson (١٨٣٩ — ١٩٠٩) . وكان أستاذاً للاقتصاد فرئيساً لبنك هولندا فوزيراً للمالية ثم رئيسا لوزارة هولندا وقد جمع بين تمكنه من النظريات المالية الإنجليزية والأوروبية والامريكية وبين الخبرة العلمية . وله آراء قيمة فى نظرية المقدرة التكليفية وفى الضريبة التصاعدية ـ ومن رأيه معالجة هذه الموضوعات باستعمال الرياضة .

ومن هؤلاء العلماء Cohen Stuart (١٨٥٥ — ١٩٢١) وله آراء فى المقدرة التكليفية فيقول بأن العدالة الضريبية تتحقق إذا ترتب على دفع الضريبة حرمان

المكلف من قدر من المتعات يتناسب مع مجموع المتعات التى يحصل عليها ، بعد طرح الجزء اللازم لحاجاته الضرورية .

ومن أشهر من كتب فى المالية العامة من الكتاب السويديين : (Wicksell و Lindahl و Jaeger) .

العلماء الأمريكيون

١٧ — لم يساهم الكتاب الأمريكيون حتى أواخر القرن التاسع عشر فى المالية العامة بما يستحق الذكر ، ثم ظهرت منذ سنة ١٨٨٧ حتى سنة ١٩٠٠ ستة مؤلفات هامة ، نلمس فى ثلاثة منها أثر المذهب الإنجليزى . وهى كتاب « الديون العامة » ، الذى نشر سنة ١٨٨٧ « وعلم المالية » سنة ١٨٩٨ وكلاهما لآدمز (H. C. Adams) و « الضرائب علما وعملا » لدافيد ويلز (David A. Wells) سنة ١٩٠٠ ، أما الثلاثة الأخرى فيظهر فيها أثر العلماء الألمان وهى كتاب « الضرائب فى الولايات والمدن الأمريكية » ومؤلفه (R. T. Ely) سنة ١٨٨٨ « ونقل واستقرار الضرائب» و « الضريبة التصاعدية » ومؤلفهما ادوين سليجمان (Edwin R A. Seligman) وظهر الأول سنة ١٨٩٢ والثانى سنة ١٨٩٤ ، وقد اهتم المؤلف فيهما بالنواحى التاريخية والاجتماعية للضرائب .

ومع ذلك لم يتغلب أى المذهبين الإنجليزى أو الألمانى فى الولايات المتحدة ، إذ اضطرت ظروف تلك الدولة علماء المالية فيها إلى الاهتمام بمالية الولايات والهيئات المحلية ، ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل العملية فاقتربوا بذلك من العلماء الديوانيين ، وقد اهتموا منذ منتصف العقد الرابع من القرن الحالى ببحث الآثار الاجتماعية والاقتصادية للنفقات العامة والضرائب والقروض .

علماء العرب والدراسات المالية

١٨ — من أبرز الآثار التي تركها العرب في الدراسات المالية كتاب الخراج لأبي يوسف يعقوب بن إبراهيم الأنصاري المتوفى سنة ١٨٢ هجرية ، وكان قاضي القضاة في خلافة هارون الرشيد ، وضعه جواباً على أسئلة وجهها إليه الخليفة فيما ينبغي عمله لانتظام جباية الخراج وغيره من موارد بيت المال ، وقد أجابه على كل سؤال منها جواباً مفصلا أرشده فيه إلى أفضل الأساليب وأعد لها في الجباية والإنفاق وضمنه أبحاثاً مستفيضة عما سأله من الأمور .

وممن عالجوا بعض نواحي الدراسات المالية وبخاصة مسائل الجباية : ابن خلدون في تاريخه المعروف ، وقدامة بن جعفر في كتاب الخراج ، وابن خردازبه في كتاب المسالك والممالك .

§ ٣ — الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة

الفكرة التقليدية للمالية العامة

١٩ — تطورت المالية العامة تطوراً كبيراً خلال الثلاثين سنة الأخيرة ، ولم يلحق التطور وسائلها الفنية فحسب ، وإنما لحق فكرة المالية العامة نفسها ، وأهدافها

وهذا التطور ليس سوى نتيجة وصدى لتطور الدولة ذاتها ، فعلم المالية العامة التقليدي ، كما شرحه الكتاب التقليديون أمثال (Léon Say) و (G.Jèze) كان يرتبط بالدولة الحرة التي سادت أثناء القرن التاسع عشر ، والتي كانت لا تحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف ، وتحجم عن التدخل في الشئون الاجتماعية والاقتصادية ، فلما أصبحت الدولة ترى من واجبها التدخل في الاقتصاد القومي

لتوجيهه ، بل ولإدارته سعياً وراء تحقيق مصلحة الجماعة ، كان لابد من تغير فكرة المالية العامة وأهدافها ووسائلها .

وطبقاً للفكرة التقليدية كانت الوظيفة الأساسية للمالية العامة ، التى يجب عليها أن تكتفى بها ولا تتعداها إلى غيرها ، هى مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية الأعباء العامة ، وتوزيع تلك الأعباء على أفراد الجماعة توزيعاً عادلا . إذ مهما كانت الوسيلة المستعملة لتغطية الأعباء العامة ، فانها تنتهى فى آخر الأمر باقتطاع جزء من ثروات الأفراد ، وهذا واضح بالنسبة للضريبة والرسم ، وأقل وضوحا بالنسبة للقرض ، على أننا إذا دققنا النظر لوجدنا أن الأمر لا يختلف بالنسبة للقرض أيضاً ، لأن المبالغ التى تقترضها الدولة يجب سدادها ، كما ينبغى دفع فوائد عنها المقرضين ، والضريبة هى التى تمد الدولة بالمبالغ اللازمة لسداد القرض وفوائده . فالقرض ينتهى أيضاً إلى الضريبة ، وهو أيضا طريقة لتوزيع الأعباء العامة .

وقد تلجأ الدولة للتضخم لسداد نفقاتها ، ومع ذلك فالاتجاه إلى التضخم لم يخرج عن كونه وسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، ولكنه وسيلة تصيب الأفراد دون تمييز .

وتوزيع الأعباء العامة على الأفراد توزيعا عادلا مبدأ من المبادىء الأساسية للمالية العامة التقليدية ، وقديما كانت الطبقات التى بيدها مقاليد الأمور ترهق بالضرائب غيرها من الطبقات ، وقد جاهد الناس طويلا لإقرار مبدأ التوزيع العادل للأعباء العامة ويمكن القول بأن الهدف الأساسى من النظم البرلمانية هو توزيع الأعباء العامة توزيعا عادلا ، ولهذا السبب لم تقر الفكرة التقليدية للمالية العامة التضخم كوسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، لأنه لايتفق مع مبدأ المساواة فى تحمل تلك الأعباء .

والخلاصة أن علم المالية العامة طبقا للفكرة التقليدية يقتصر على البحث فى كيفية تغطية الأعباء العامة ، وفى توزيعها توزيعا عادلا على جميع أفراد الجماعة على قدر

المستطاع ، وعلة وجوده هى ضرورة حصول الدولة على الأموال اللازمة لقضاء الحاجات العامة وواجبها فى توخى العدالة فى الحصول على هذه الأموال.

والفكرة التقليدية للمالية العامة ، كما سبق القول ، تضيق من وظائف الدولة وقد قصر آدم سمث تلك الوظائف على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، والقيام ببعض الأشغال العامة الأساسية كإنشاء الطرق ، التى لا يقدم عليها الأفراد لأنها لا تغل ربحاً مع ضرورتها لحياة الجماعة ، وفيما عدا ذلك يجب على الدولة أن تترك الأفراد أحراراً ليسعوا وراء مصالحهم الخاصة بالطريقة التى يرون أنها أكثر جدوى ، ينافس كل منهم برأس ماله وعمله رأس مال غيره وعمله ، فرداً كان أم جماعة وينبغى على الأخص ألا تحاول الدولة أن توجه رؤوس أموال الأفراد أو عملهم نحو الأعمال التى ترى انها تلائم أكثر من غيرها مصلحة المجتمع ، لأن الدولة فى اعتقاده إذا حاولت ذلك تعرضت لأخطاء عديدة .

وقد أخذ أتباع آدم سمث وغيرهم من رجال السياسة فى ذلك العصر بفلسفته ، وضيقوا من وظائف الدولة ، فقال Say إن أفضل الانفاق ما قل مقداره ، وأحسن الضرائب أقلها مبلغاً ، وقال بعض رجال السياسة (Sir Henry Parnell) إن أى قدر بسيط من النفقة يصرف فيما لا تدعو إليه ضرورة ملحة من حفظ النظام العام أو حماية الوطن من العدوان ، إسراف لا مبرر له ، وعبء ظالم على الشعب . كذلك حبذ السياسى الإنجليزى (Gladstone) ترك الأموال بين يدى الأفراد يثمرونها ، بدلا من أن تأخذها الدولة منهم بواسطة الضرائب ، لأن استعمالها للأموال استعمال غير منتج أو فى سبيل الإسراف .

٢٠ — على أنه أثناء الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ — ١٩١٨) أخذت الدولة تتدخل فى المجال الاقتصادى ، وقامت بأعمال على درجة من الخطورة كتوزيع المواد

بالبطاقات ، والرقابة على الأسعار وعلى الأجور وغير ذلك مما لا يتفق مع نظام المشروع الحر ، ولكن الدولة فى ذلك الوقت كان لديها من الوسائل الفنية والمعلومات الاقتصادية ما مكنها من التوسع فى وظائفها توسعاً كبيراً ، على عكس ما كان عليه الحال أثناء القرنين الثامن عشر والتاسع عشر .

وقد ترتب على الفكرة التقليدية للمالية العامة نتيجتان هامتان هما :

(١) أن حجم الميزانية (أى مقدار النفقات والإيرادات) ينبغى أن يكون أقل ما يمكن .

(٢) أن توازن الميزانية سنوياً قاعدة يجب احترامها احتراما تاماً .

الفكرة الحديثة للمالية العامة

٢١ — تلك هى الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقد تغيرت بعد ذلك وحلت محلها الفكرة الحديثة وخاصة بعد الكساد الكبير الذى حدث فى أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن الحالى .

مما لا يخفى أن أى نظام مالى له تأثيره على العناصر الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وكل إجراء مالى يؤثر عند التطبيق فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، كما يتضح مما يلى :

هناك ، كما سنرى ، نوعان من الضرائب : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، والدولة قد ترى ، عندما تحتاج إلى الأموال ، أن تلجأ إلى الضرائب غير المباشرة لسهولة جبايتها ، وصعوبة التهرب منها إذ لا يشعر الأفراد بها لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة ، على العكس من الضرائب المباشرة ، ولكن الضرائب غير المباشرة تصيب الأفراد بغير تمييز ، فلا تأخذ فى الاعتبار غنى من يدفعها أو فقره ، ولذا فإن عبأها يكون أشد على الفقير منه على الغنى ، لأن كلا منهما يدفع نفس المبلغ بينما الأول

أقل مالا من الثانى ، ولذلك فإن كل زيادة فى الضرائب غير المباشرة تقلل من القدرة على الاستهلاك بالنسبة للطبقات الشعبية ، وتزيد حالتهم سوءاً ، من ذلك نرى أن الإجراء المالى البحت كان له أثره على التوازن الاجتماعى فزاد من اختلاله .

كذلك قد ترى الدولة زيادة الضرائب أثناء فترة الكساد لتزيد من إيراداتها وتقلل من العجز فى ميزانيتها ، ولكن هذه الزيادة تزيد من تكاليف إنتاج المشروعات ، وتؤخر بالتالى الخروج من مرحلة الكساد ، من ذلك نرى أن الإجراء المالى البحت كان له أثره على التوازن الاقتصادى فزاد من اختلاله .

كان ذلك هو الحال دائماً ، لكل إجراء مالى تأثيره فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، على أن هذا التأثير لم يبلغ فى الماضى من القوة ما يجعله بارزاً واضحا ، نظراً لقلة ما كانت تستوعبه النفقات العامة من الدخل القومى ، فقبل الحرب العالمية الأولى كانت النفقات العامة فى الولايات المتحدة ٦½ ٪ من الدخل القومى ، ولم تزد على ١٠ ٪ منه خلال السنوات من ١٩٢٠ إلى ١٩٢٩ .

أما اليوم فقد أصبح هذا التأثير أشد قوة وأكثر وضوحا مما كان عليه ، إذ أخذ مقدار النفقات العامة وبالتالى حجم الميزانية يزداد كثيرا ، فبلغت النفقات العامة فى سنة ١٩٣٦ : ٢٤ ٪ من الدخل القومى فى انجلترا ، و ٢٧ ٪ منه فى فرنسا ثم ارتفعت فى سنة ١٩٤٨ إلى ٣٤ ٪ و ٣١ ٪ فى كل منهما على التوالى .

وأسباب تلك الزيادة كثيرة كما سنرى ، وأهميتها كبيرة ، وقد ترتب على ضخامة الميزانيات فى العصر الحاضر أن اشتد تأثير المالية العامة فى حياة الجماعة الحديثة ، كما أخذ تأثير زيادة الضرائب على التوازن الاقتصادى والاجتماعى يظهر بوضوح للرأى العام ، وعلى الأخص للفنيين ، مما دعا إلى الاهتمام بهما عند وضع الميزانية ، بحيث تراعى الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب الاعتبارات المالية . ومع هذا التطور أخذت الفكرة الحديثة للمالية العامة فى الظهور ، إذ رأى رجال الاقتصاد والمصلحون

الاجتماعيون إمكان الاستعانة بالنظام المالى لبلوغ أهداف اقتصادية واجتماعية بحتة ، بهذا جعلوا من المالية العامة شيئا فشيئا أداة للتدخل الاقتصادى والاجتماعى مما بدل الفكرة التقليدية للمالية العامة ووسع من أهدافها .

بدأ هذا التحول بعدم إقرار القوانين المالية المختلفة إلا بعد دراسة آثارها ، ثم امتد بعد ذلك إلى استعمال الوسائل المالية لبلوغ أهداف غير مالية ، ومن هذا القبيل مافعله كثير من دول أوروبا الغربية المهددة بانخفاض عدد سكانها من فرض ضرائب على العزاب وعلى المتزوجين الذين لم ينجبوا أولاداً ، وفرض ضرائب خاصة على الشركات الكبيرة للحد من التركز الرأسمالى الذى يؤدى إلى اختفاء المشروعات المتوسطة والصغيرة ، ورفع سعر الضرائب على الدخول والثروات الكبيرة للتقليل من التباين بين الطبقات ، ووضع الميزانية بحيث تساير الدورة الاقتصادية ، وقد بلغت تلك السياسة ذروتها فى الاتجاه إلى جعل تحقيق العمالة الكاملة والأمن الاجتماعى الهدف الأساسى للميزانية العامة .

وجدير بالذكر ان استعمال الوسائل المالية فى بلوغ اهداف غير مالية لم يكن امرا جديدا على المالية العامة . فقد استعملت الضرائب الجمركية منذ عهد بعيد بقصد حماية الانتاج القومى ، على ان هذا الاتجاه لم يتوسع فيه حتى الحرب العالمية الأولى ، وكان الكساد الكبير الذى حدث بعد سنة ١٩٢٩ والذى لم يسبق له مثيل فى العصر الحديث فى شدته وطول بقائه هو الذى دفع بالمالية العامة شوطا بعيدا فى الاتجاه الجديد ، وزعزع الاعتقاد فى جدوى المبدأين التقليديين السابق ذكرها وهما مبدأ التقليل من النفقات العامة إلى أقل حد مستطاع ، ومبدأ المحافظة على توازن الميزانية سنويا .

وقد كان الكتاب التقليديون يفترضون مجتمعا يسوده التوظيف الكامل للعمل

ورأس المـال ، فلم يرسموا سياسة للضرائب والنفقات يراعى فيها أثرها المضاد للدورة الاقتصادية ، وليس معنى ذلك أنهم لم يفطنوا إلى أثر الانفاق العام على الاقتصـاد القومى ، لأن طلب الدولة يعتبر جزءا من الطلب الـكلى للسلع والخدمات ، وهو بهذا يؤثر على نوع ومقدار السلع المنتجة ، وعلى ظروف التوظيف . ولـكنهم أنـكروا أن يزيد الإنفاق العام من حجم التوظيف ، فوصف(Bastable) الفـكرة القائلة بأن النفقات العامة تزيد من التوظيف بأنها بعيدة عن الحقيقة ، لأن ما تأخـذه الدولة ، على حد قوله ، من أموال الأفراد لتغطية النفقات كان لا بد من أن يستعملوه فى استئجار العمال وفى شراء السلع ، ولـكنه لم يفطن إلى أن الأفراد قد لا ينفقون تلك الأموال ، وهو ما يحدث أثناء مرحلة الـكساد ، وإذا كانت هناك موارد معطلة للعمـل ورأس المال ، فإن الضرائب التى تحصلها الدولة من الأفراد وتنفقها تضيف إلى الطلب الـكلى وتزيد من فرص التوظيف ، كذلك لم يبحث حالة تمويل الدولة نفقاتها عن طريق خلق قوة شرائية جديدة وليس عن طريق الضرائب .

ويرجع هذا الخطأ بالأخص إلى فرض وجود العمالة الـكاملة ، ذلك أن النظرية التقليدية الخاصة بمستوى العمالة تهمل ظاهرة أساسية من ظواهر الحياة الاقتصـادية فى الدول الرأسمالية المتقدمة فى الصناعة ، وهى ظاهرة البطالة الإجبارية ، لأنهـا ترى أن النظام الاقتصادى متى وصل إلى مستوى العمالة الـكاملة فانه يعمـل من تلقاء نفسه على المحافظة عليه ، بحيث إذا حدث انحراف عن ذلك المستوى قامت عوامل آليـة بإعادته إليه . وأن ظهور البطالة فى الحياة الاقتصادية ليس إلا نتيجة عدم مرونة تلك العوامل الآليه مما يعوق النظام الاقتصادى عن العودة إلى مستوى العمالة الـكاملة فى فترة وجيزة. وبينت النظرية التقليدية أن أهم مصادر تلك العوائق هو عدم مرونة الأجور الحقيقية للعمال ، إذ أن الأجر الحقيقى للعمال كثيراً ما تنقصه الحساسية اللازمة لمسايرة حالة العمالة

فى الدولة ، وبنت على ذلك أن البطالة التى تنشـأ فى النظـام الاقتصادى عادة بطـالة اختيارية ، ترجع إلى رفض العمال العمـل بالأجر الحقيقى المنخفض الذى يحقق لهـم مستوى العمالة الـكاملة .

كان ذلك هو الاعتقاد السائد حتى كانت أزمة سنة ١٩٢٩ ـ ١٩٣٠ وأصابت البطالة الأعداد الهائلة من العمال ، مما أفقد الثقة فى مقدرة الاقتصاد على التوازن الذاتى الذى تقول به النظرية التقليدية ، وقد تـكفل (J.M.Keynes) بدحض تلك الآراء فى كتاباته وبخاصة فى مؤلفه المسمى « بالنظرية العامة » ، وقال بأن الادعاء بأن الأعداد الهائلة من العمال الذين كانوا فى حالة بطالة أثناء أزمة سنة ١٩٢٩ ـ ١٩٣٠ كانوا من الممتنعين عن العمل بأقل من أجر حقيقى معين ، ادعاء لايقوم على أساس وأنه لايمـكن لذلك اعتبارهم فى حالة بطالة اختيارية .

ولـكى يفسر كينز ظاهرة البطالة الإجبارية وضع نظرية فى العمالة أوردها فى كتابه « النظرية العامة » المشار إليه ، تتلخص فى أن المستوى العام للعمالة يتحدد بمستوى الطلب الـكلى الفعلى فى الدولة . فاذا كان ذلك الطلب كافياً لاستيعاب القوى العاملة التى تعرض فى السوق بأجر معين تحققت لتلك الـكمية من العمل حالة العمالة الـكاملة، وإلا ظهرت البطـالة الإجبارية ، ولما كان الطلب الـكلى الفعلى يتـكون من الطلب الـكلى على الاستهلاك والطلب الـكلى على الأستثمار والطلب الحـكومى على السلع والخدمات ، وكان الطلب على الاستهلاك ثابتاً تقريبا ، على عكس الطلب على الاستثمار فإنه سريع التغير ، وضح الدور الذى يجب على الدولة أن تقوم به لتعويض التدهور فى الطلب الـكلى على الاستثمار . بهذا التحليل وضع كينز الأساس النظرى للنصائح العملية التى أبداها كثير من الاقتصاديين أثناء أزمة ١٩٢٩ ـ ١٩٣٠ ، والتى تتلخص فى أن تقوم الدولة بمشروعات عامة لبعث الانتعاش فى الاقتصاد القومى ، وبدأت

الأنظار تتجه نحو السياسة المالية باعتبارها وسيلة لمكافحة البطالة وإشاعة الاستقرار فى الاقتصاد القومى للبلاد النامية .

وقد سبق علماء الاقتصاد السويديون أمثال Myrdal و Ohlin و Lindahl كينز فى آرائه وإن لم يكتب لمؤلفاتهم الذيوع والانتشار لكتابتها باللغة السويدية .

أثرت الآراء السابقة فى السياسة المالية لمعظم الدول ذات الاقتصاد النامى ، فأخذت تزيد أو تقلل من نفقاتها العامة إلى الحد الذى تتحقق عنده العمالة الكاملة ، وذلك بالتوسع فى الاستثمارات العامة عند هبوط الاستثمارات الخاصة ، والتضييق منها عند زيادة هذه الأخيرة . كما زادت من الإنفاق على الخدمات الاجتماعية .

كذلك قام كثير من الدول المتخلفة بمشروعات للتنمية الاقتصادية ، وتحسين ظروف المعيشة ، وتتخذ هذه المشروعات شكل خطط تنفذ فى عدد معين من السنين لخمس سنوات أو ست ، وتحتوى على تدابير اقتصادية ومالية واجتماعية تهدف إلى زيادة القوى الإنتاجية ، وتحسين مستوى المعيشة .

ولم يقتصر هذا الاتجاه الجديد نحو التوسع فى وظائف الدولة على النطاق الداخلى ، بل تعداه إلى النطاق الدولى ، فجاء فى المادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة الموقع عليه فى سان فرنسسكو فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٥ ، أن الأمم المتحدة تعمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير اسباب العمل المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

كذلك نجد تأكيداً للأهداف الجديدة للدولة فى قرارات عدة مؤتمرات ، كمؤتمر التجارة والعمالة الذى عقدته الأمم المتحدة فى هافانا بكوبا من ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، إلى ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ .

ادت هذه الأهداف الجديدة للدولة إلى اختفاء الفكرة التقليدية التى كانت تتطلب من الدولة ان تبقى على الحياد بالنسبة للحياة الاقتصادية ، فقد اصبح على الدولة الحديثة واجبات هامة يستلزم القيام بهـــا نفقات طائلة وإيرادات كبيرة حتى لا يمكن الكلام الآن عن حياد السياسة المالية للدولة ، طالما كانت النفقات العامة تستوعب ما يتراوح بين ثلث الدخل القومى ونصفه . وان ما يميز المرحلة الحاضرة للسياسة المالية والاقتصادية عن المرحلة السابقة هو ان الأفراد الآن لا يوافقون فقط على ان المالية العامة تأثيراً على الاقتصاد وإنما يسعون إلى الحصول على هذا التأثير عمداً عن طريق السياسة المالية .

ولم تعد ميزانية الدولة ميزانية مالية فحسب ، هدفها الوحيد الإذن بجباية الضرائب لتغطية النفقات العامة ، ولكنها اصبحت ميزانية اقتصادية ، هدفها تنسيق وتوجيه الاقتصاد القومى نحو اهداف الدولة التى ترسمها فى خطة اقتصادية عامة .

٢٢ — وخلاصة القول انه بينما تعالج المالية العامة التقليدية المشاكل المالية منفردة عن الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة ، تعالجها المالية العامة الحديثة وسط هذه المشاكل ، وبينما تهتم المالية التقليدية بالتوازن الحسابى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم المالية الحديثة بالتوازن العام للحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وترى ان توازن الاقتصاد القومى فى مجموعه قد لا يتحقق ، فى بعض الظروف ، إلا على اساس عجز فى ميزانية الدولة ، وهى النظرية المعروفة باسم « نظرية العجز المقصود » (وسنعود إليها عند الكلام على الميزانية فى القسم الرابع من هذا الكتاب) على ان هذه النظرية لا تعنى ان يكون بالميزانية عجز دائم او ان كل عجز فى الميزانية مفيد ، ولكنها تعنى ان العجز وسيلة فى احوال معينة لتحقيق التوسع الاقتصادى ولحل الأزمات إذا حسن استعماله.

§ ٤ - بعض المراجع الأجنبية فى علم المالية العامة والتشريع المالى

٢٣ - باللغة الفرنسية

Allix. E., Traité élémentaire de science des Finances et de législation financière française 6e éd. 1931.

Jèze, G.; Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française. 5e èd (1912) (en 1 vol.) 6e éd, en 3 vols: I: Théorie générale du budget, 1922. II: Dépenses publiques et théories générales du crédit public, 1925.

III : La téchnique du crédit public, 1925. Nouvelle édi. 1931.

Baudhuin, F.; Précis de finances publiques, 2 vols. Bruxelles 1943

Trotabas, L., Précis de science et de législation financières 11e éd. 1954.

Delbez, L.; Eléments des finances publiques, 1955.

Laferrière J., et Waline, M., Traité élèmentaire de science et de lègislation financières 1952. (Budget, Revenues).

Duverger, M.; Institutions financières, Paris, 1956.

» ; » ; Les finances publiques.

Vedel, G.; Cours de législation financière, 1955.

ومن الكتب المترجمة إلى الفرنسية :

Wagner, A. ; Traité de la science des finances 5 vols. 1913

Nitti, F.: Principes de science des finances, 2 vols, 1928

ومن مؤلفات المالية العامة الحديثة :

Laufenburger, H.; Traité d'économie et de législation financière, 4 vols. :

I : Revenu, capital, et impôt, 4e èd. 1950.

II : Dette publique et richesse privée. 3e éd. 1948.

III : Budget et trésor, 3e éd. 1948.

IV : Législation fiscale et documents financières 3e éd 1948.

5e éd. : I : Théorie économique et psychologique des finances publiques, 1956.

II : Economie du système fiscal francais, national et local, 1954.

Laufenburger, H.: Finances comparées. Etats-Unis, France, Grande Bretagne, U.R.S.S. 2e éd. 1951.

Ardant, Problèmes financiers contemporains, 1949.

Masoin, M., Théorie économique des finances publiques, Bruxelles 1946.

Angelopoulos, A., L' Etat et la prospérité sociale; nouveaux principes des finances publiques.

Baudhuin, F.; Les theories modernes en matière de finances publiques, 3e éd. Louvain, 1944.

٢٤ — باللغة الإنجليزية

ا — مؤلفات انجليزية

Dalton, H.; Principles of Public finance, 4e éd, London 1954.

Hicks, U., Public Finance, London 1951 (2e éd).

; British public finances, their structure & development (1880—1952) London 1954.

Pigou, A. C.; A Study in Public Finance, London.

Shirras, G. Findlay; Science of Public Finance. 2 vols. 3e éd. 1936.

Robinson, M, E., Public Finance, London, 1923.

Stamp, Sir J., The Fundamental Principles of Taxation, London, 1936.

ب — مؤلفات أمريكية :

Jensen, J. P., Problems of Public Finance, New York, 1924.

Lutz; H. L.; Public finance.

Plehn; Public finance.

Mills. M. C.; & Starr G W., Readings in Public Finance, New York, 1932.

Seligman; E. R A., Studies in Public Finance, New York, 1925.
» , Principles of Fiscal Science .

Shultz : American Public Finance, N Y. 1948.

Allen, E. D., & Brownley, O. H., Economics of public finance, N. Y. 1953 .

Buehler, A. G., Economics of public finance 3e éd., N. Y. 1948.

Due. J F., Government finance, an economic analysis (Homewood Ill) 1954 .

Groves, H. M., View points of public finance, 3e éd. N. Y 1948.
: Financing government 3e éd. N Y. 1950.

Howard, M. S., Principles of Government Finance. Chicago, 1940.

Shultz, W. J. & Harris, C. L., American public finance 6e éd. N. Y. 1954 .

Taylor. P. E., The Economics of public finance, N Y. 1953.

Musgrave, R. A., The Theory of Public Finance, N.Y. 1959 .

٢٥ — باللغة الإيطالية :

De Viti de Marco: Primi Principi dell'economia finanziaria .
: Public Finance, 1936.

Einaudi; L.: Corso di scienza della finanza. Torino, 1926.
Principi de scienza delle finanze.

Graziani, Istituzioni di scienza delle finanze. Torino. 1929.

D'albergo, E : Economia della finanza pubblica, 2 vol Bologna 1952

Cosciani, C., Principi di Scienz delle finanze, Torino, 1953.

Gangemi, L.: Elementi di sciènza delle finanze 2 vols. Napoli 1945—49 .

Griziotti, B.: Saggi sul rinnovamento dello studio della scienza delle finanze et del diritto finanziario, Milano 1953 .

Morselli, E.: Corso di scienza della finanza pubblica, t. I. Padova 1949

Papi, U. G., Lezioni di scienza delle finanze, Roma, 1947.

Tivaroni, S.: Compendio di scienza delle finanze, 2 vol Bari 1949 .

٢٦ — باللغة الألمانية :

Gerloff,W.: Die oeffentliche Fin‿nzwirtschaft 2e éd. Frankfort 1948
Gerloff, W. & Neurmark, F., (et àutres): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3 vols Tübingen 1952—1956.

Schmoelders, G., Finanzpolitik, Berlin, 1955 .
Terhalle, F.: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin, 1948 .

Wagner. A.: Finanzwissenschaft .

٢٧ — مجلات

ا — باللغة الفرنسية

Revue de science et de législation financières ·
Fondée en 1903 par Gaston Jèze. depuis le 1er janv. 1956 elle a pris le titre de :

Revue de science fi̇nanc ère (1956)
dirigée actuel'ement par : H ·nry Laufenburger .

Annales de finances publiques comparées.
publiée par l'Institut de Droit comparé de l'université de Pa'is jusqu'en ,954. Puis remplacée par :

Etudes de finances publiques .
Bulletin des contributions directes.
Revue des contribution indirectes .

Bulletin de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts indirects .
Cahiers de droit fiscal international.
Revue du Tré:or .

ب — باللغة الإيطالية :

Archivio finanziario (Italie) .
Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze .

حـ — باللغة الإنجليزية :

Bulletin for international fiscal documentation (Pays-Bas) .

Federal Reserve Bulletin (U. S. A.) .

National Tax Journal (U. S. A) .

Public finance (Pays-Bas) .

د — باللغة الألمانية :

Finanzarchiv (Allemagne) .

منهج الدراسة

٢٨ — موضوعات هذا الكتاب موزعة على أربعة أقسام كالآتى :

القسم الأول : النفقات العامة .

القسم الثانى : الإيرادات العامة .

القسم الثالث : القروض العامة .

القسم الرابع : الميزانية .

القسم الأول

النفقـــات العـــامة

القسم الأول

النفقات العامة (١)

مقدمة:

٢٩ — لم يعن علماء المالية العامة القدامى بدراسة النفقات العامة ، رغم أهميتها الكبيرة فى الفكرة التقليدية المالية العامة ، وقلما نجد فى الكتب القديمة ، وبخاصة الكتب الفرنسية ، بابا مخصصاً للنفقات العامة . وإذا كان هناك مثل هذا الباب فإنه يعالج على الأخص النواحى القانونية للنفقات العامة ووسائل الرقابة عليها . ولم يهتم العلماء التقليديون بطبيعة النفقات العامة ، إذ اعتبروا النفقة العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية . فتخصيص نفقة ما للتسلح أو للتعليم أو للاستثمار لم يكن له أهمية مالية فى نظرهم ، ولكنه كان مسألة اختيار سياسى بين مختلف أنواع نشاط الدولة . وقد اهتم العلماء التقليديون قبل أى شىء آخر بمبلغ النفقات العامة لا بمحتوياتها ويظهر ذلك بوضوح من دراستهم لتوازن الميزانية ، فالنظرية التقليدية ترفض أن يكون بالميزانية عجز ، أى زيادة فى النفقات على الايرادات ، ولكنها لا تهتم بطبيعة النفقات أو الإيرادات .

٣٠ — أما المالية العامة الحديثة فإنها تختلف فى نظرتها إلى النفقات العامة اختلافا جوهرياً عن المالية التقليدية ، فهى تهتم بمحتويات النفقات قبل أن تهتم بمبلغها ، كما أنها لا تعطى للنفقات الأسبقية التى تعطيها لها النظرية التقليدية . وتنكر فكرة أن

---

(١) بالفرنسية Dépenses publiques ، وبالإنجليزية Public Expenditures

الدولة تحدد دائماً نفقاتها أولا وأنها تعد إيراداتها فى حدود نفقاتها ، كذلك تنكر فكرة الإقلال من النفقات العامة ، والاقتصار على المرافق الضرورية التى لا يمكن الاستغناء عنها ، ولا ترى فى النفقات العامة سوى وسيلة من الوسائل المالية التى تستعملها الدولة لبلوغ أهدافها ، والتى ينبغى النظر إليها معا كمجموعة مرتبط بعضها ببعض ومن ثم كان اهتمام المالية العامة الحديثة بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها .

ومما لا شك فيه أن العلماء التقليديين لم يهملوا دائماً محتويات النفقات العامة ، فنظريتهم عن القرض والاقتصار فيه على تغطية النفقات التى تغل دخلا أو النفقات غير العادية تنطوى على تحليل لمحتويات النفقات العامة ، ولكن هذا التحليل ظل أوليا وقاصراً على بعض قطاعات النفقات العامة . أما النظرية الحديثة فعلى العكس من ذلك تعتبر دراسة محتويات النفقات العامة عنصراً أساسياً .

٣١ — وستكون دراستنا للنفقات العامة موزعة على ستة فصول على النحو الآتى :

الفصل الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها .

الفصل الثانى : حدود النفقات العامة .

الفصل الثالث : أنواع النفقات العامة .

الفصل الرابع : التقسيم الوضعى للنفقات العامة .

الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل السادس : ظاهرة الازدياد المطرد فى النفقات العامة .

الفصل الأول

تعريف النفقة العامة وعناصرها

تعريف النفقة العامة :

٣٢ — النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة مبلغاً من النقود لسداد حاجة عامة ، فعناصرها ثلاثة :

استعمال مبلغ من النقود ، وهيئة عامة تستعمل هذا المبلغ ، والغرض منها سداد حاجة عامة .

العنصر الأول : استعمال مبلغ من النقود :

٣٣ — لكي توجد نفقة عامة لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لشراء المواد والأدوات والخدمات التي تحتاج إليها الهيئات العامة لسداد الحاجات العامة . وهذا ما يميز النفقات العامة في الدول الحديثة عن غيرها من الوسائل التي استعملتها الدول فيما مضى ، كالحصول على ما يلزمها من مواد بدون ثمن ، أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر ، وما يميزها أيضاً عن بعض الوسائل التي لا تزال متبعة إلى اليوم في بعض الدول ، ولكنها في طريقها إلى الزوال بالتدريج كالميزات العينية مثل السكن المجاني ، أو الميزات الشرفية كمنح النياشين ، والسماح للموظفين بتحصيل أجورهم من الأفراد مباشرة مقابل الخدمات التي يؤدونها لهم ، كموثقي العقود في فرنسا ومشايخ الحارات في مصر .

وقد تركت هذه الوسائل لأنها تنافي المبادىء الديمقراطية ، فجعل الوظائف النيابية في فرنسا مجانية طوال القرن التاسع عشر ، أدى إلى احتكار الطبقات الغنية لها

وبهذا أمكنها أن تلقى الجانب الأكبر من عبء الضرائب وعبء الخدمة العسكرية على الطبقات الأخرى ، كذلك تسخير الأفراد يقلل كثيراً من كفاءتهم لأنه يقتل فيهم الدافع الشخصى على العمل ، فتصبح التضحية التى تفرضها الدولة عليهم أكبر من المنفعة التى تعود عليها من تسخيرهم .

وقد ترتب على استعمال طريقة الشراء زيادة النفقات العامة ، وبالتالى زيادة الضرائب، ولكن ذلك لم يصحبه حتما زيادة الأعباء العامة على الأفراد ، وإنما أدى إلى توزيعها عليهم توزيعاً عادلا .

العنصر الثانى : أن تكون النقود المستعملة لإحدى الهيئات العامة :

٣٤ — والمقصود بالهيئات العامة الأشخاص الإدارية وعلى رأسها الدولة ثم الإقليم ثم المديرية والبلدة والمنشآت العامة ذات الشخصية الإدارية كالجامعات وهى مصالح حكومية تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية مستقلة .

وعلى ذلك لا تعد نفقة عامة المبالغ التى ينفقها الأفراد مباشرة تبرعاً منهم لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، لأنها لم تخرج من ذمة شخص عام ولو أنها أنفقت لتحقيق خدمة عامة .

العنصر الثالث : أن يكون الغرض من النفقة العامة سداد حاجة عامة :

٣٥ — لأن المصدر الأساسى للأموال المستعملة فى النفقة العامة هو الضرائب ، ولما كان الأفراد متساوين أمام الضرائب فيجب أن يتساووا أيضاً فى النفع الناتج من الإنفاق العام ، وذلك بأن تكون النفقة سداداً لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة ، غير أنه يصعب فى كثير من الأحيان معرفة ما إذا كانت هذه القاعدة مرعية أم غير مرعية ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً كما سبق

أن قلنا فى مقدمة دراستنا ، على أن هناك حاجات متفق على أن الإنفاق عليها يعتبر إنفاقاً على حاجة عامة أهمها :

(١) الحاجات التى تستدعى طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية أن تقوم الدولة بإشباعها ، ولا يمكن أن تتخلى عنها وإلا أخلت بواجباتها الأولية ، وأهمها الدفاع الخارجى والأمن الداخلى والقضاء .

(٢) حاجات تقوم الهيآت العامة بقضائها لكى تتيح إشباعها لعامة الناس لأهميتها الأساسية لحياة المجتمع الاقتصادية والذهنية والأخلاقية ، وذلك إذا كان ترك إشباع تلك الحاجات إلى الجهود الخاصة يحرم منه عامة الناس لارتفاع تكاليفها كالتعليم ووسائل المواصلات ، ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى المادة ٤٩ منه من أن « التعليم حق المصريين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها تدريجياً » والمادة ٥١ من أن : « التعليم فى مرحلته الأولى إجبارى وبالمجان فى مدارس الدولة » . والمادة ٥٠ — ٢ من أن التعليم العام : « فى مراحله المختلفة بمدارس الدولة بالمجان فى الحدود التى ينظمها القانون » .

(٣) حاجات غير مباشرة كإعانة الفقراء وترتيب معاش للشيوخ والعجزة والأرامل واليتامى والعاطلين عن العمل تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعى ، وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ المصرى بهذا المبدأ فنص فى المادة ٤ منه على أن « التضامن الاجتماعى أساس للمجتمع المصرى » وفى المادة ٢١ على أن « للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل وعلى أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية والصحة العامة وتوسعها تدريجيا » .

(٤) ولقد تطورت الأفكار كثيراً بعد الحرب العالمية الثانية وأصبح توفير

أسباب العمل المتصل لكل فرد يعد من الوظائف الأساسية للدولة وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ المصرى بهذا المبدأ فنص فى المادة ٥٢ منه على أن : « للمصريين حق العمل وتعنى الدولة بتوفيره لهم » .

واعتبار حاجة ما حاجة عامة تنفق عليها الدولة مسألة سياسية أكثر منها مالية . ولذا كانت السلطة السياسية وهى البرلمان فى الدول النيابية هى التى تحدد الحاجات العامة.

٣٦ — ولتلافى إساءة استعمال الأموال العامة تتخذ بعض الضمانات نذكر منها :

(١) اشتراط أغلبية معينة للموافقة على بعض أنواع النفقات ، كأغلبية الثلثين مثلا ،أو النص فى الدستور على تحريم اعتماد نفقة لمنفعة فردية ، كما فعل دستور الولايات المتحدة ، أو على تحريم اعتماد أنواع معينة من النفقات ، كصرف إعانات لشركات أو لجمعيات دينية أو لأحزاب سياسية .

(٢) إعطاء المحاكم حق مناقشة دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية ، كما فى الولايات المتحدة .

(٣) بالنسبة للهيئات المحلية ، للحكومة المركزية فى بعض الدول ـ كمصر وإيطاليا وبلجيكا ـ أن تلغى الاعتمادات التى تقررها الهيئات المحلية إذا رأت فيها خروجاً على القوانين أو منفعة خاصة .

(٤) تجعل بعض الدساتير حق اقتراح النفقات العامة قاصراً على الحكومة دون أعضاء البرلمان .

ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١، والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ (م ٣٢) من أنه : «لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة» .

(٥) وأخيراً فإن وجود الميزانية،وضرورة مناقشتها مناقشة علنية،والإذن بها من نواب الأمة،ومراقبة تنفيذها ، كل هذا من شأنه التقليل من فرص إساءة استعمال الأموال العامة

الفصل الثانى
حدود النفقات العامة

٣٧ — الغرض من الإنفاق العام قضاء الحاجات العامة ، فتعيين حدود النفقات العامة يكون بتحديد الحاجات العامة ، فإلى أى مدى يجوز للدولة أن توسع من نشاطها ، وما هو الحد الذى ينبغى أن تقف عنده ؟

تستدعى الإجابة على هذا السؤال بحث المسألة من الناحية السياسية ، ثم من الناحية المالية . لأن اعتبار حاجة ما حاجة عامة مسألة سياسية كما سبق القول ، ولأن قدرة الدولة على التوسع فى الإنفاق تتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد الضرورية ، وهذه مسألة مالية .

حدود النفقات العامة من الناحية السياسية

٣٨ — فمن الناحية السياسية تواجهنا نظريتان متعارضتان : النظرية الفردية ، والنظرية الاشتراكية :

أما النظرية الفردية فتوسع من مدى نشاط الأفراد إلى أقصى الحدود ، بينما تضيق من مجال النشاط الحكومى ، فتقصره على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، ووجهة نظر أصحاب هذه النظرية أن إفساح المجال أمام الأفراد ، وتركهم أحراراً ، ادعى إلى زيادة إنتاجهم وإلى رفاهية المجموع .

أما النظرية الاشتراكية فعلى العكس من ذلك ، توسع من مدى نشاط الدولة إلى أقصى حد ، حتى يشمل جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية ، وحجتها فى ذلك أن رفاهية المجتمع فى وقتنا الحاضر تقوم على التعاون بين أفراده ، وأن الدولة أقدر من الأفراد على تحقيق هذا التعاون وتنظيمه على أفضل وجه ، حتى لا يستغل فرد فرداً آخر ولا طبقة طبقة أخرى .

حدود النفقات العامة من الناحية المالية

٣٩ — تتوقف قدرة الدولة على التوسع فى الإنفاق على إمكانياتها الإنتاجية فى المستقبل ، وهذه تتوقف بدورها على ما فى الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر ، وعلى الكفاية الإنتاجية لشعبها . فكلما غزرت موارد الدولة الطبيعية غير المستثمرة ، وعلت كفاية شعبها الإنتاجية ، كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، كلما أمكنها التوسع فى الإنفاق ، دون أن تخشى الاضرار بكيانها المالى ، طالما كان الإنفاق موجهاً نحو تنمية الإنتاج ، ورفع مستوى المعيشة بها .

وإذا كان لدى الدولة موارد طبيعية غزيرة لم تستثمر ، ولكن مقدرة شعبها الإنتاجية ضعيفة ، كاليمن والمملكة العربية السعودية ، فإنها تستفيد كثيراً من التوسع فى الإنفاق العام ، وبخاصة فى الوجوه التى ترفع من مستوى الكفاية الإنتاجية لشعبها.

أما الدول التى يتمتع شعبها بمستوى عال من الكفاية الإنتاجية ، ولكن لم يعد بها غير القليل من الموارد الطبيعية التى لم تستثمر ، فإنه لا خطر على كيانها المالى من التوسع فى النفقات العامة ، ولكنها نظراً لقرب نفاد مواردها الطبيعية ، ينبغى أن تحذر الاندفاع وراء التوسع فى الانفاق .

تبقى بعد ذلك الدول الفقيرة فى الكفاية الإنتاجية العالية ، وفى الموارد الطبيعية ، وهذه ينبغى أن تنفق بكثير من الحذر ، فلا تندفع مثلا فى التوسع فى النفقات الحربية ، مجاراة للدول الأخرى الغنية بمواردها وكفاية شعبها الإنتاجية ، لأنها بعملها هذا تؤخر الإنفاق على الإصلاحات التى ترفع مستوى معيشة شعبها ، إذ لا تحتمل إمكانياتها الإنتاجية التوسع فى الإنفاق كالدول الغنية .

يتضح من ذلك أن الدولة تستطيع أن تتوسع فى الإنفاق إلى الحد الذى

تسمح به مواردها الطبيعية وكفاءة شعبها الإنتاجية ، ومع ذلك لا ينبغى أن يغيب عن الذهن أن المصدر الرئيسى للنفقات العامة هو الضرائب ، وأن دفع الضرائب يعد تضحية يتحملها الأفراد . فلا ينبغى أن تحمل الدولة الأفراد تضحية ما لم تؤد إلى منفعة ترجحها أو تساويها على الأقل ، فالتوسع فى الإنفاق يستدعى الموازنة بين التضحيات التى يتحملها الأفراد فى مجموعهم نتيجة دفع الضرائب ، وبين المنافع التى تعود عليهم فى مجموعهم من الخدمات التى تؤديها لهم الدولة .

• ٤ — وقد رأى بعض الكتاب أن انفاق الأموال العامة فى أى سبيل داخل الدولة فيه منفعة محققة ، لأنه يدعو إلى تداول النقود ، ولأن تداول النقود يؤدى إلى الرخاء ، وخطأ هذا الرأى ظاهر . لأن الإنفاق فى ناحية معينة معناه تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى تلك الناحية ، وحرمان النواحى الأخرى من تلك العناصر ، فإذا أنفقت الدولة الأموال فى أعمال غير منتجة كالمشروعات المظهرية ، عد ذلك خسارة على البلاد فى مجموعها ، إذ يفوت عليها استغلال بعض عناصر الإنتاج فيها فى أعمال منتجة ورأى البعض الآخر التقليل من النفقات العامة على قدر المستطاع ، لأنهم اعتقدوا أن معظم النفقات العامة غير منتج ، وهذا الرأى ظاهر الفساد أيضاً ، لأن الإنفاق يعد منتجا ما دام يؤدى إلى خدمات نافعه .

وواقع الأمر أنه لا ينبغى أن نتسرع ونقرر بأن كل نفقة عامة شر فى ذاتها فيجب الحد منها ، أو خير فى ذاتها فيجب التوسع فيها ، والواجب أن يكون الهدف من التوسع فى الانفاق أو الحد منه ، تحقيق أقصى منفعة اجتماعية غير أنه من الصعب تطبيق هذا المبدأ عملا لأن المنفعة مسألة تقديرية تختلف باختلاف وجهات النظر ، وقياسها من أصعب الأمور .

على أنه يمكن القول بوجه عام إن تحقيق أقصى منفعة للأفراد يتوقف على عاملين :

الأول ـــ مقدار الدخل النسبي أى نصيب كل فرد من الدخل القومى .

الثانى ـــ طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد .

ولما كانت رفاهية الشعب تزداد كلما زاد مقـدار الدخل النسبي ، وقل التباين بين دخول الأفراد ، فإنه ينبغى لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تتجه سياسة الدولة فى الحصول على إيرادها وفى انفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومى ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد ، وزيادة الدخل القومى تـكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم الانتاج من جهة أخرى .

أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيـكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى بتقليـل التباين بين دخل نفس الأشخاص ، وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة ، فى الأوقات المختلفة حتى تحظى الحياة الاقتصادية المجتمع بأكبر قدر من الاستقرار .

الفصل الثالث

أنواع النفقات العامة

يمكن تقسيم النفقات العامة إلى أقسام يضم كل نوع منها طائفة من النفقات تشترك في مميز معين كتكرارها الدوري ، أو آثارها الاقتصادية ، أو الأغراض التي تستهدفها أو نوع الهيئة القائمة بها ، أو الشكل الذى تتخذه أو غير ذلك من المميزات .

المبحث الأول

أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى

٤١ — تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى إلى نوعين : نفقات عادية ونفقات غير عادية .

فالأولى هى التى تتجدد كل فترة زمنية معينة . ولما كانت مدة الميزانية سنة ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة عادية إذا تكررت كل سنة ، كمرتبات الموظفين . وغير عادية إذا لم تتكرر كل سنة . كنفقات مكافحة وباء طارىء كالكوليرا أو نفقات إعانة منكوبى زلزال أو فيضان غير عادى أو نفقات حرب .

وفائدة هذا التقسيم أن التكرار الدورى للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديراً قريباً من الصحة ، وتدبير مايلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب .

أما النفقات غير العادية فنظراً لأن حدوث مسبباتها لم يكن منتظراً ، فإنها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض .

وخطر هذا التقسيم أن بعض وزراء المالية كثيراً ما يسيئون استعماله ، بأن يعمدوا عند عدم توازن الميزانية إلى فصل بعض النفقات عنها ، ووصفها بأنها غير عادية ،وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون الميزانية متوازنة .

لذلك عنى العلماء بتحديد الحالات التى يجوز فيها اعتبار النفقة غير عادية ، مما يبرر سدادها من حصيلة القروض وهذه الحالات هى : (ا) مشروعات الاستثمار التى يشمل نفعها الجيل الحاضر والأجيال المقبلة . كمشروعات الرى الكبرى وإنشاء الخزانات والسكك الحديدية ومثالها فى مصر مشروع السد العالى .(ب) حالة الحرب. (حـ) حالة الكوارث الكبرى ، كالفيضانات والزلازل. (ى) حالة الركود الدورى، إذ يباح للدولة الاقتراض للانفاق على بعض الأشغال العامة حتى تعيد النشاط إلى الجهاز الاقتصادى .

المبحث الثانى

أنواع النفقات العامة من حيث أثارها الاقتصادية

§ ١ — النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة

٤٢ — يفرق بعض الكتاب بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ويعتبرون النفقة المنتجة إذا أتت بإيراد مالى كنفقات السكك الحديدية ، وغير منتجة إذا لم تأت بإيراد مالى كنفقات إنشاء وصيانة طريق زراعى .

والتفرقة بين هذين النوعين على أساس الايراد المالى لاتخلو من نقد ، والأفضل أن يكون أساس التفرقة بينهما الفائدة التى تعود على الشعب من النفقة،لأن النفقة تعتبر

منتجة بالنسبة للدولة إذا أدت إلى سداد حاجة حقيقية للشعب ، بصرف النظر عن كونها تغل إيراداً مالياً أم لا تغل . يضاف إلى ذلك أن معظم النفقات العامة تزيد من إيرادات الدولة ، إن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، فإنشاء طريق زراعى مثلا يترتب عليه تيسير المواصلات ، وانتعاش الزراعة والصناعة والتجارة ، مما يؤدى الى زيادة الدخل القومى وزيادة حصيلة الضرائب.

لهذا فضل بعض الكتاب تقسيم النفقات العامة إلى نفقات نافعة ونفقات غير نافعة ، واعتبروا النفقة نافعة إذا عادت من ورائها على الشعب فائدة مادية أو معنوية ، ولو لم تأت بإيراد مالى . كنفقات حرب دفاعية . وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب ، كالنفقات المظهرية .

§ ٢ — النفقات الناقلة والنفقات غير الناقلة (١)

٤٣ — يميز بعض الكتاب بين النفقات التى تصرف مقابل الحصول على الأموال والخدمات كنفقات الاشغال العمومية . ومرتبات الموظفين ، وبين النفقات التى تصرف دون مقابل ، ويقصد بها إعادة توزيع الدخول . مثل الإعانات الاجتماعية كمعاشات الضمان الاجتماعى ، والإعانات الاقتصادية كنفقات مكافحة غلاء المعيشة ، ويطلقون على النوع الأول نفقات غير ناقلة وعلى النوع الثانى نفقات ناقلة .

§ ٣ — النفقات الحقيقية ، والنفقات غير الحقيقية أو الصورية

٤٤ — يفرق بعض العلماء بين النفقات التى يترتب عليها نقص فى ثروة الدولة

---

(١) **نفقات ناقلة** Transfer Expenditures ، **نفقات غير ناقلة** Non—Transfer Expenditures (Pigou).

ويطلق الكتاب الفرنسيين على النوع الأول : Dépenses sans contre—partie **وعلى النوع الثانى :** Dépenses avec contre—partie (M. Duverger) .

كمرتبات الموظفين ونفقات سداد الديون . وبين النفقات التى لا يترتب عليها سوى تغير فى شكل الثروة العامة ، كنفقات إنشاء سكة حديدية ، ويطلقون على النوع الاول نفقات حقيقية أو فعلية . وعلى النوع الثانى نفقات غير حقيقية أو صورية .

المبحث الثالث

أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها

٤٥ — يقسم بعض علماء المالية العامة من الإيطاليين النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها إلى ثلاثة أنواع : نفقات عمومية ، نفقات للأمن العام ، نفقات للرخاء العام .

(ا) **النفقات العمومية**[1] : وهى النفقات اللازمة للادارة الحكومية فى مجموعها والتى تستفيد منها جميع المرافق العامة الأخرى ، وتشمل مخصصات رئيس الدولة ، ونفقات الهيئة النيابية (مجلس الأمة) . ونفقات مجلس الوزراء ، ونفقات الإدارة المالية (وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، وديوان المحاسبة) ، ويلحق بها نفقات الدين العام ، ونفقات المعاشات ، ونفقات ديوان الموظفين ، ونفقات النيابة الإدارية .

(ب) **نفقات الأمن العام**[2] : وهى النفقات التى تنفق فى سبيل الدفاع عن الدولة ، وتحسين علاقاتها بالدول الأخرى ، والمحافظة على حقوقها ، وحفظ الأمن فى الداخل . وتشمل نفقات القوات المسلحة (وزارة الحربية) ، ونفقات هيئات التمثيل السياسى والقنصلى (وزارة الخارجية) ، ونفقات تنظيم الشرطة (البوليس) (وزارة الداخلية) . ونفقات القضاء (وزارة العدل) ومجلس الدولة .

---

(١) نفقات عمومية Dépenses générales.

(٢) نفقات الأمن العام Dépenses pour la sécurité publique.

(حـ) **نفقات الرخاء العام**[١] : وهى النفقات التى تصرف فى سبيل تحسين حالة الشعب الصحية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وزيادة رفاهيته ، وتشمل النفقات الآتية :

١ — نفقات تحسين الصحة العامة ، بمكافحة الأمراض ، والوقاية منها ، وإنشاء المستشفيات ، ومراقبة المواد الغذائية والأحوال الصحية فى المصانع والمتاجر (وزارة الصحة العمومية) .

٢ — نفقات تحسين الحالة الاقتصادية ، بالعناية بالزراعة (وزارة الزراعة ووزارة الإصلاح الزراعى) وبالتجارة (وزارة التجارة أو وزارة الاقتصاد) وبالصناعة (وزارة الصناعة) ، وتنفيذ الأشغال العامة (وزارة الأشغال العمومية) ، وإدارة مشروعات المواصلات التى تملكها الدولة (وزارة المواصلات) ، والتوجيه الاقتصادى (وزارة التخطيط) .

٣ — نفقات رفع المستوى الثقافى بفتح معاهد للتعليم بجميع أنواعه ، والإشراف على معاهد التعليم الخاصة ، وتشجيع الفنون الجميلة ، والبحث عن الآثار ... الخ (وزارة التربية والتعليم ووزارة الثقافة والإرشاد القومى) .

٤ — نفقات تحسين الحالة الاجتماعية ببحث أسباب الفقر ومكافحته ، ومساعدة المعوزين ، وتدعيم التضامن الاجتماعى ، ونشر التعاون والعناية بشئون العمال (وزارة الشئون الاجتماعيــة والعمل) ، وتحسين حالة المدن والقرى (وزارة الشئون البلدية والقروية) .

---

(١) نفقات الرخاء العام Dépenses pour la prospérité publique.

المبحث الرابع

أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة التى تقوم بها

٤٦ — يميز الكتاب من حيث نوع الهيئة القائمة بالنفقة بين : النفقات القومية ، والنفقات المحلية . فالأولى تشمل نفقات المرافق التى تتولاها الحكومة المركزية ، أما الثانية فتضم نفقات المرافق التى تقوم بها الهيئات المحلية .

وتوزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية فى الدول المختلفة ، يرجع إلى حد كبير إلى اعتبارات تاريخية وسياسية خاصة بكل دولة ، فالهيئات المحلية فى كل من انجلترا والولايات المتحدة وألمانيا تتمتع باختصاصات واسعة ، ويرجع ذلك فى انجلترا إلى تقاليدها التاريخية ، وفى الولايات المتحدة إلى اتساع مساحتها وترامى أطرافها ، وفى ألمانيا إلى أنها ظلت ولايات متفرقة إلى الثلث الأخير من القرن الماضى ، وعلى العكس من ذلك فرنسا فقد حال نظامها المركزى الشديد دون اتساع نفوذ سلطاتها المحلية .

على أنه يمكن وضع بعض قواعد عامة للاسترشاد بها عند توزيع المرافق بين الدولة والهيئات المحلية :

(١) فالمرافق التى تهم الشعب فى مجموعه ، كالدفاع والقضاء والتمثيل الخارجى والبريد تتكفل بها الدولة . أما المرافق التى تهم سكان منطقة معينة لأنهم يستفيدون منها فائدة مباشرة فتترك للهيئات المحلية ، كإنشاء وصيانة الطرق والميادين والمتنزهات والمجارى وتوريد المياه والغاز والتيار الكهربا فى والنقل داخل المدن .

(٢) المرافق الفنية المعقدة تترك للحكومة المركزية ، لأنها تحتاج فى إدارتها إلى موظفين ذوى خبرة عالية ومرتبات مرتفعة ، لا تقدر على دفعها الهيئات المحلية ، أما المرافق البسيطة فيعهد بها للهيئات المحلية ، لأن رجال الهيئات المحلية وموظفيها يكونون عادة أقل خبرة من رجال وموظفى الحكومة المركزية .

(٣) المرافق التى تتطلب إدارة موحدة فى جميع أنحاء البلاد يعهد بهـا إلى الحكومة المركزية ، كالتعليم العالى والثانوى ، أما المرافق التى يصح أن تتنوع إدارتها باختلاف العادات والظروف المحلية فتترك للهيئات المحلية ، كالتعليم الأولى .

(٤) المرافق التى يخشى عليها من طغيان المصالح المحلية يحسن أن تتولاها الحكومة المركزية .

(٥) المرافق التى تحتاج إلى رقابة مستمرة ومباشرة يحسن تركها للهيئات المحلية ، لقربها من مكان التنفيذ .

المبحث الخامس

أنواع النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه إلى أربعة أنواع :

(ا) أجور عمال الدولة .

(ب) أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة .

(جـ) إعانات .

(د) نفقات خدمة الدين العام .

المطلب الاول

أجـــور عمال الدولة

٤٧ ـ المصالح الحكومية هيئات من الأفراد يعهد إليها بإدارة المرافق العامة . وتحصل الدولة على خدمات موظفيها وعمالها فى العصر الحديث نظير مرتبات وأجور ، كما قد تمنح بعضهم معاشات بشروط خاصة والموظف فى مركز قانونى ، فهو من حيث العمل والمرتب خاضع للمصلحة العامة ، ولذا فليس هناك ما يمنع المشرع من إعادة النظر فى مرتبات الموظفين ، أو تعديل نظام العمل فى إدارات الحكومة ، غير أن قدرة المشرع فى التعديل ، وإن كانت مطلقة من الوجهة القانونية ، إلا أنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملاءمة التعديل لصالح العمل .

ونظام المرتبات أفضل من نظام العمل المجانى ومن السخرة ، وأخف عبئاً على الشعب منهما ، فالعمل المجانى يقصر الوظائف الكبيرة على أفراد الطبقات الغنية ، وهؤلاء ليسوا دائماً أقدر الأفراد لتولى الوظائف العامة ، هذا فضلا عن أنهم قد يستغلون وظائفهم لمصلحتهم ويرهقون المحكومين .

ويجب أن يكون المرتب كافياً لنفقات المعيشة حتى لا يلجأ الموظفون إلى وسائل تهدد سلامة الأداة الحكومية ، كالرشوة واستغلال النفوذ .

وتضع الحكومة لموظفيها نظاماً عاماً ثابتاً يطلق عليه « كادر الموظفين » لتعيينهم وتقدير مرتباتهم ودرجاتهم وعلاواتهم ، وترقياتهم وتحديد المؤهلات اللازمة للتعيين والترقية .

وينظم شئون الموظفين المدنيين فى مصر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقد عدل عدة مرات ، والمرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء ديوان الموظفين.(١)

---

(١) المعدل بالقانونين رقم ٢٥١ و٢٨٤ لسنة ١٩٥٦ .

وينبغى أن تحدد مرتبات الموظفين جميعها على قاعدة التماثل فى جميع المصالح حتى لا يكون هناك استياء أو تذمر يؤدى إلى ضعف الإنتاج .

ويلاحظ أن مرتبات الوظائف العامة تقل عادة عن مرتبات مثيلاتها فى المشروعات الخاصة ، نظراً لمزايا العمل الحكومى ، من حيث المظهر الاجتماعى الذى يخلعه على الموظف ، وقلة المجهود الذى يتطلبه ، وضمان استمراره ، وعدم احتمال الفصل إلا لأخطاء جسيمة ، والتمتع بنظام المعاشات .

ويحصل الموظف فضلا عن أجره النقدى على أجور أخرى إضافية كبدل السفر والانتقال وبدل التمثيل ، كما قد يتمتع ببعض المزايا العينية كالسكن المجانى أو الملابس[1] .

المعاش[2]

٤٨ — المعاش مرتب مخفض تصرفه الدولة لموظفيها عند تركهم العمل بعد أجل معين ، فحكمه حكم المرتب وله طبيعته من جميع الوجوه . والغرض من المعاش أن يهيىء للموظف بعد تركه خدمة الدولة حياة مادية تتناسب مع المنصب الذى كان يشغله ، ومع المركز الاجتماعى الذى بلغه .

ويحدد مقدار المعاش عدة عناصر أهمها : مدة خدمة الموظف ، ودرجة الوظيفة التى كان يشغلها ، ومقدار مرتبه وقت إحالته إلى المعاش .

---

(١) ومن هذا القبيل أيضاً ما نص عليه القرار الجمهورى رقم ١٧٥٤ لسنة ١٩٥٩ عن جواز معالجة الموظفين الذين يصابون بجروح أو بأمراض بسبب تأدية أعمال وظائفهم على نفقة الدولة فى خارج الجمهورية العربية المتحدة (م ١) ، وجواز تقرير إعانة مالية للموظفين الذين يصابون بجروح أو بأمراض ليست بسبب يتعلق بأعمال وظائفهم ، لمساعدتهم فى العلاج داخل الجمهورية أو فى خارجها (م ٥) .

(٢) المعاش Pension de retraite

ويقتطع عادة من المرتب جزء للحصول على المعاش (فى مصر ٥ر٧٪ أو ٩٪ حسب الأحوال) ، وفى بعض الدول كبلجيكا وانجلترا لا يستقطع شىء من المرتب اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل ، أى الأجر الذى تناله خدمات الموظف فى غير الأعمال الحكومية .

ويشترط للحصول على المعاش أن يمضى الموظف فى خدمة الدولة مدة لا تقل عن عدد معين من السنين ، وكلما زادت مدة الخدمة زادت نسبة ما يحصل عليه الموظف من معاش .

ويحال الموظف على المعاش إذا بلغ سناً معينة (هى ستون سنة فى مصر) وللحكومة الحق فى إحالته على المعاش قبل بلوغ هذه السن لظروف بينها كادر الموظفين .

وإذا مات من يستحق المعاش ورث هذا الحق أرملته وأولاده . ويسقط حق الأولاد فى معاش أبيهم ببلوغهم سن الرشد (٢١ سنة) إذا كانوا ذكوراً أو حين يتزوجن إن كن إناثا .

من هذا يتضح أن المعاش بنظامه السابق ذكره يعتبر تأميناً للموظف نفسه أكثر منه تأميناً لمن يعولهم ، ولذا تتجه الحكومات فى العصر الحديث إلى الاستعاضة عنه بما يشبه نظام التأمين على الحياة .

٤٩ — وفى مصر توجد عدة قوانين للمعاشات والمكافآت أهمها (١) .

(١) القوانين التى تنظم معاشات الموظفين المدنيين وهى : المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وقد عدل عدة مرات ، والقرار بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٧ .

---

(١) عدا القوانين التى تنظم صناديق التأمين والمعاشات وسيرد ذكرها فيما بعد .

(٢) القوانين التي تنظم معاشات العسكريين وهي : القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ وقد عدل عدة مرات ، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٨ في شأن معاشات الضباط الطيارين وقد عدل هو أيضاً ، والقرار بقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لأفراد القوات المسلحة [١] .

(٣) القرار بقانون رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٥٦ وينظم معاشات أسر الشهداء والمفقودين أثناء العمليات الحربية [٢] .

(٤) القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٧ وينظم منح المعاشات والمكافآت الاستثنائية [٣] .

٥٠ — وتؤدي المعاشات مهما كان نظامها إلى زيادة أعباء الخزانة العامة زيادة كبيرة ففي مصر زادت المعاشات على النحو الآتي :

السنة	جنيه
١٩٠٠	٣٧٣ر١٧٢
١٩٢٥ — ١٩٢٦	١ر٠٤٩ر٨١٢
١٩٤٥ — ١٩٤٦	٢ر٩٤٦ر١٦٠
١٩٥٢ — ١٩٥٣	٥ر٩٤٩ر٣٠٥

(١) أما المعاشات والتعويضات التي تمنح للمصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية بوجه عام فينظمها القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٨

(٢) المعدل بالقانونين رقم ٨٥ و ١٩١ لسنة ١٩٥٧

(٣) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥٨

وأدرج لها فى ميزانية السنوات المذكورة فيما بعد المبالغ المبينة أمام كل منها :

١٩٥٥ — ١٩٥٦	١٠ر٢٦٤ر٤٠٠
١٩٥٦ — ١٩٥٧	١٠ر٨٧٨ر٠٠٠
١٩٥٧ — ١٩٥٨	١١ر٥٤٣ر٥٠٠
١٩٥٨ — ١٩٥٩	١٢ر٧٨٣ر٣٠٠
١٩٥٩ — ١٩٦٠	١٥ر١٨٨ر٠٠٠

ولوضع حد لتلك الزيادة أوقف تثبيت الموظفين منذ سنة ١٩٣٥

صندوق المعاشات [١]

٥١ — لتخفيف أعباء المعاشات يرى بعض الكتاب إنشاء « صندوق للمعاشات » ، بدلا من اعتبار المعاشات ضمن النفقات العامة . وهذا الصندوق يكون مستقلا وله ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة ، مع ضمان الحكومة له ورقابتها عليه ، وتكوين مال احتياطى خاص به ، وتغذيته بما يستقطع من مرتبات الموظفين ، وبما تفرضه الدولة على نفسها من إعانة ، مع استثمار أمواله بما يعود بربح يفى بالأغراض المطلوبة .

٥٢ — وقد أنشأت الحكومة فى مصر فى ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ « صندوقا للادخار » لغير المثبتين من الموظفين ، وهم الذين لا ينتفعون بأحكام قوانين المعاشات السابق ذكرها بالفقرة ٤٩ رقم ١

---

(١) صندوق المعاشات **Caisse de retraites**

وأدخلت فى نفس الوقت نظام « التـأمين الحـكومى » على موظفيها المدنين والعسكريين سواء المثبت منهم وغير المثبت ، حتى تتمكن من معالجة آثار الوفاة أو العجز عن العمل ، وعلى الأخص فى الحـالات المبـكرة ، فأنشـأت أيضـاً « صندوقا للتأمين » بالمرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ المشـار إليه ، وقد عدلَ هذا المرسوم بقانون عدة مرات ثم ألغى أخيراً بالنسبة للموظفين المدنين ، وحل محله القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ [١] الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، والذى نص فيه على العمل به ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، وذلك رغبة فى أن تنتفع بمزاياه أسر الذين استشهدوا نتيجة العدوان الثلاثى الإنجليزى الفرنسى الإسرائيلى على مصر .

وقد استبقى هذا القـانون الأخير نظام التأمين الحـكومى بالنسبة لجميـع الموظفين المثبتين وغير المثبتين ، واستعاض عن نظام صندوق الادخار بنظام للمعـاشات ، وعهد بالتأمين والمعاشات لصندوق واحد أطلق عليه « صندوق التـأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين » كما أنشىء صندوق آخر للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئـات ذات الميزانيات المستقلة ، وهى الجامعات ، والجامع الأزهر والمعاهد الدينية ووزارة الأوقاف ، والمجالس البلدية ، ومجالس المديريات وعهد بإدارة الصندوقين إلى « مصلحة صناديق التأمين والمعاشات » وتعتبر شخصا اعتباريا من أشخاص القانون العام ، ولهـا ميزانية خاصة ملحقة بميزانية الدولة . وقد ضم الصندوقان بعد ذلك معا .

وتتـكون أموال كل من الصندوقين من اشتراكات تقتطع شهرياً بواقع ١٠ ٪ من مرتبات الموظفين المنتفعين بنظام المعاشات المقرر بمقتضى القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ وبواقع ١ ٪ من مرتبات الموظفين الذين يتمتعون بنظم أخرى للمعاشات .

---

(١) عدلت بعض أحكامه بالقانونين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٨ لسنة ١٩٥٨ .

ومن مبالغ مماثلة تؤديها الخزانة العامة ، والهيئات ذات الميزانيات المستقلة [١] ومن حصيلة استثمار أموال الصندوق ، بهذا فصلت أموال التأمين والمعاشات (ماعدا معاشات الموظفين المثبتين فلا تزال تقوم بها وزارة الخزانة) عن باقى أموال الخزانة العامة ، حتى يمكن تحديد التزامات الخزانة تحديداً صحيحا .

المطلب الثانى

أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة

٥٣ — تشترى الحكومات فى العصر الحديث ما يلزمها من مبان وأثاث وأدوات لمكاتبها ، وما تحتاجه من مواد لتنفيذ الأشغال العامة ، كما سبق أن قلنا عند الكلام على تعريف النفقة العامة .

ومن الأفضل تخصيص مصلحة حكومية واحدة لمشتريات الحكومة ولتحضير وتنفيذ مشروعات المصالح المختلفة بدلا من أن يترك لكل مصلحة شراء ما يلزمها ، وتحضير وتنفيذ مشروعاتها ، لأن التخصص أدعى لزيادة الكفاءة ، يضاف إلى ذلك أن تخصيص مصلحة واحدة لهذا الغرض يسمح بوضع برنامج شامل لجميع الأشغال والتوريدات ، مما يؤدى إلى الحد من الإسراف لأنه يمنع من مغالاة بعض المصالح فى طلباتها ، ولأنه يسهل المقارنة بين حاجات المصالح المختلفة ، والمقارنة بين تكاليف المشروعات والمشتريات فى مجموعها فى السنوات المختلفة [٢] .

---

(١) قرار وزارى رقم ٣٠١ لسنة ٩٥٦! صادر من وزارة المالية والاقتصاد فى ١٩٥٦/١٢/١

(٢) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٥ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ باصدار لائحة المناقصات والمزايدات من انه : « لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) أن يعين المصالح الاكثر استهلاكا لصنف — أو التى يكون لديها من الوسائل ما يجعلها أقدر من سواها على الحصول عليه — بأنسب الشروط والأسعار — لشراء ما يلزم منه لمختلف

وسواء عهد بالتوريدات والأشغال لمصلحة واحدة أو ترك لكل مصلحة أمر القيام بما يلزمها ، فمن الأفضل ألا تقوم تلك المصلحة المتخصصة أو المصالح الحكومية المختلفة بنفسها بشراء أدواتها وتنفيذ مشروعاتها مباشرة ، بل الأفضل أن تعهد بها إلى الموردين والمقاولين ، لأن هذه الطريقة أقل تكاليف من طريقة التنفيذ المباشر ، على أن يعهد بالإشراف على أعمال المقاولين والموردين إلى موظفين يوثق بهم من ذوى الخبرة والكفاءة حتى تتم الأشغال والتوريدات على الوجه المرضى .

وتختار الحكومة المقاولين والموردين إما بطريقة المناقصة ، أو بطريقة الممارسة .

ففى المناقصة تعلن عما تريده ، وتدعو المقاولين أو الموردين إلى التقدم كل بالأسعار التى يقبل أن ينفذ على أساسها الأشغال والتوريدات ، وتفضل من يتقدم منهم بأقل « عطاء » أى بأقل سعر وتعهد إليه بالتنفيذ ، ومع ذلك تحتفظ الحكومة لنفسها عادة بالحق فى اختيار غيره من المتقدمين .

أما فى الممارسة فإن الحكومة تعهد إلى مقاول أو مورد معين بالعمل ، ويحدث ذلك إذا كان المقاول أو المورد محتكراً أو كانت الحكومة ترغب فى سرية العمل لسبب ما .

ونظام المناقصة أقل نفقة ولذا فالأفضل الأخذ به إلا إذا كان هناك ما يستدعى الأخذ بنظام الممارسة .

وتأخذ مصر بنظام المناقصة لشراء ما تحتاجه المصالح الحكومية من أدوات ولتنفيذ

= المصالح اقتصاداً فى النفقات . »

وينظر أيضا القرار الوزارى رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ بشأن توحيد عمليات الشراء فى المصالح الحكومية ومن ذلك أيضا ما نص عليه قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ بانشاء مؤسسة الأبنية العامة (م ١) ؛ على أن مهمة المؤسسة رسم سياسة إقامة الأبنية المماثلة لمختلف الوزارات والهيئات العامة وتنفيذ هذه السياسة ... »

المشروعات . فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ ، [١] على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارات والمصالح الحكومية عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ، على أن المشرع أجاز للحكومة عند الضرورة أن تتعاقد عليها بطريق الممارسة (المادة ٨ من القانون المذكور) [٢] .

المطلب الثالث

الإعانات

٥٤ — هذا النوع من النفقات العامة حديث العهد ، ويرجع إلى السياسات الجديدة التي أخذت الدول تتولى تنفيذها حديثاً كالسياسة الاقتصادية التي تهدف إلى مساعدة بعض الصناعات الوطنية ، والسياسة والاجتماعية التي تهدف إلى إصلاح المجتمع ، والسياسة المالية المحلية التي تستهدف مساعدة البديات في القيام بالمرافق المحلية .

والإعانات إما أن تعطى لأفراد أو هيآت خاصة ، وإما أن تعطى للهيئات المحلية والمنشآت العامة ذات الشخصية الإدارية، ويجب أن يكون منحها لأعمال ذات نفع عام .

ولعدم الإسراف في منح الإعانات ، جعلت سنوية ومؤقتة وقابلة للالغاء ، يضاف إلى ذلك أن الحكومة لا تملك منح هذه الإعانات إلا لأعمال لها غايات معينة

---

(١) صدرت لائحة المناقصات والمزايدات بقرار من وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ (الوقائع المصرية العدد ١٩ الصادر بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٨)

وقد عدل القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ فيما بعد بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨

(٢) ومن هذا القبيل قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٤ الذى أجاز للوزارات والمصالح الحكومية أن تشترى بطريق الممارسة ما تحتاجه من منتجات شركة البلاستيك الأهلية تشجيعا لها ، والمادتان رقم ٦٢ و ٦٣ من قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٥٧ بانشاء مؤسسة الطاقة الذرية . والقرار الجمهورى رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٩ الذى أجاز لوزارات الحكومة ومصالحها أن تشترى مباشرة منتجات شركة الحديد والصلب المصرية بطريق الممارسة وفقا لشروط وأحكام المادة ٨ من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ ولائحة المناقصات والمزايدات .

أقرها البرلمان وقد يقيد الدستور سلطة البرلمان نفسه فى منح الإعانات كاشتراط أغلبية معينة لإجازتها ، كما قد يحرم الإعانات فى أحوال معينة ، كتحريم دستور الولايات المتحدة منح إعانات للأعمال الدينية .

وقد اتسع نطاق الإعانات فى العصر الحديث . وبخاصة خلال سنوات الحرب العالمية الثانية والسنوات التى أعقبتها ، بقصد تشجيع الإنتاج القومى أو خفض أثمان بعض السلع الضرورية كالخبز إلى أقل من تكاليف إنتاجها ، ودفع الفرق للمنتجين من الخزانة العامة لمكافحة غلاء المعيشة .

وفى مصر زادت مصروفات خفض تكاليف المعيشة فى سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ على سبعة ملايين من الجنيهات ، وذلك خلاف إعانة غلاء المعيشة التى تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها والتى بلغت فى تلك السنة ١٣٫٧ مليوناً من الجنيهات كذلك أدت السياسة الاجتماعية التى ترمى إلى إصلاح المجتمع إلى إصدار القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ بالضمان الاجتماعى وهو يعطى للأرامل ذوات الأولاد وللأيتام والعاجزين عن العمل وللذين بلغوا سن الشيخوخة ، الحق فى الحصول على معاش ، إذا توافرت فيهم شروط معينة بينها القانون المذكور ، وبدأ تنفيذه من أول فبراير سنة ١٩٥١ فى بعض المديريات (الجيزة والقليوبية) ثم توالى تنفيذه بعد ذلك فى باقى المديريات والمحافظات . ولكن الضرورات المالية قضت بالحد من معاشات الضمان الاجتماعى التى قررها القانون المذكور . فقد أضاف المرسوم بقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢ إلى قانون الضمان الاجتماعى مادة جديدة برقم ٣ مكرراً نصت على عدم استحقاق معاشات الضمان الاجتماعى إلا فى حدود ما يدرج لذلك فى الميزانية العامة . على أن المادة ٢١ من الدستور المصرى سنة ١٩٥٦ ، السابق الإشارة إليها عند الكلام على تعريف النفقة العامة ، أعطت للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل ، كما قررت أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية ،

الفصل الرابع

التقسيم الوضعي للنفقات العامة

٥٥ — تقسم كل دولة نفقاتها العامة فى ميزانيتها إلى أقسام متعددة ، وهذا التقسيم ضرورى لتنظيم إدارة الأموال العامة ، ولمعرفة ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة ، ولتمكين البرلمان من الرقابة على المالية العامة ، ولضمان رقابة الرأى العام على أعمال الحكومة المالية . كل ذلك يقتضى أن يراعى فى التقسيم المنطق والوضوح ، بحيث يصل الباحث إلى بغيته فى سهولة ويسر ، وأن تجمع النفقات ذات الموضوع الواحد معاً بدلا من توزيعها فى أبواب وفروع متفرقة ، وإذا استدعت مقتضيات التقسيم الإدارى للمصالح العامة توزيع النفقة ذات الموضوع الواحد فى أبواب وفروع متفرقة ، فينبغى عمل جداول إضافية إلى جانب الجداول الأصلية لبيان اتجاهات الإنفاق المختلفة .

وتقسم جميع الدول النفقات العامة فى ميزانيتها بحسب الوزارات والمصالح المختلفة ، وتختلف المصالح التى تتبع كل وزارة باختلاف الدول ، كما قد تختلف فى الدولة الواحدة باختلاف الأزمنة . فمصلحة السجون فى مصر مثلا ظلت زمناً طويلا تتبع وزارة الداخلية وضمت وقتاً ما لوزارة الشئون الاجتماعية ، ثم اتبعت لوزارة الحربية منذ عدة سنوات ثم أعيدت أخيراً إلى وزارة الداخلية[1] .

وفى داخل كل وزارة تقسم النفقات غالباً بحسب موضوعها إلى نفقات خاصة بالموظفين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . ونفقات خاصة بالخدمات والإعانات وفى بعض الأحيان تقسم الخدمات إلى قسمين فقط : نفقات خاصة بالموظفين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . وفى هذه الحالة يشمل القسم الأخير كل نفقة لا تخص الموظفين .

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩٥٦

والاتجاه الحديث فى تقسيم النفقات العامة فى الميزانية هو نحو الجمع بين التقسيمين الإدارى والاقتصادى فى جداول مقسمة إلى أقسام أفقية بعدد الأقسام الإدارية ، وأقسام رأسية بحسب طبيعة النفقة .

وندرس فيما يلى التقسيم البريطانى لطابعه الخاص ثم التقسيم الفرنسى فالتقسيم المصرى :

§ ١ — التقسيم البريطانى

٥٦ — تقسم النفقات العامة فى الميزانية الإنجليزية إلى قسمين رئيسيين :

(ا) **النفقات ذات الاعتماد الدائم** [١] :

وهى نفقات لا يتجدد إذن البرلمان بها كل عام ، وإنما تقرر بقوانين تظل سارية حتى يتراءى للبرلمان تعديلها ، وأهم هذه النفقات : فوائد الدين العام ، ومخصصات الملكة ، ومرتب رئيس مجلس العموم ، ومرتبات القضاة ، ومرتب المراقب المحاسب العام ، وبعض المرتبات الأخرى .

(ب) **النفقات ذات الاعتماد المتجدد** [٢] :

وهى نفقات تعرض على البرلمان كل سنة ، وتشمل نفقات الجيش والبحرية والطيران ، ووزارة الدفاع ، والمصالح المدنية ، ونفقات جباية الإيرادات العامة .

وكل قسم من هذه الأقسام مقسم إلى أقسام داخلية بحسب موضوع النفقة .

وتزيد جملة النفقات ذات الاعتماد المتجدد على ستة أمثال جملة النفقات ذات الاعتماد الدائم .

وهناك نفقات أخرى خارج هذين القسمين أهمها نفقات مصلحة البريد .

---

(1) Consolidated Fund Services
(2) Supply Services

ويرجع هذا التقسيم إلى التقاليد والنظم البريطانية وهو لا يخلو من النقد ، لأن بعض النفقات ذات الموضوع الواحد (كالمرتبات مثلا) موزعة بين الاعتماد الدائم والاعتماد المتجدد .

§ ٢ — التقسيم الفرنسى

٥٧ — كانت النفقات العامة تدرج فى الميزانية الفرنسية بحسب الوزارات والمصالح ثم عدل هذا التقسيم منذ سنة ١٩٥١ وأصبح التقسيم الجديد يضم أقساماً أفقية بعدد الوزارات والمصالح ، وأقساماً رأسية (Titres) بحسب طبيعة النفقة ، هى :

(١) الدين العام (Dette publique) — الطويل الأجل والسائر والخارجى ، الخ

(٢) السلطات العامة (Pouvoirs publique) وتضم نفقات الهيئات النيابية ورئاسة الجمهورية .

(٣) الإدارة العامة (Moyens des services) وتضم المرتبات والمكافآت والمعاشات وأثمان الأدوات والأثاث ، وما إلى ذلك .

(٤) الأعمال العامة (Interventions publiques) ، من سياسية وإدارية ودولية وتعليمية وثقافية واقتصادية ، الخ .

(٥) الاستثمارات العامة (Investissements exécutés par l'Etat) فى الزراعة والنقل والمواصلات بأنواعها والإسكان ، الخ .

(٦) الاستثمارات التى تساعدها الدولة
(Investissements effectués avec le concours de l'Etat) .
وتضم فرعين (ا) الإعانات والمساهمات ، (ب) القروض .
فى الزراعة والقوى والمناجم وما إلى ذلك .

(٧) إصلاح أضرار الحرب (Réparation des dommages de guerre) فى الزراعة والنقل والمواصلات ، الخ .

وتجمع الأرقام أفقيا لتعطى جملة النفقات الخاصة بكل وزارة أو مصلحة ، ورأسيا لتعطى جملة كل نوع من أنواع النفقات العامة السبعة المذكورة .

§ ٣ التقسيم المصرى

٥٨ — تقسم النفقات العامة فى الميزانية المصرية إلى « أقسام » (بلغ عددها فى ميزانية سنة ١٩٥٧ ـ ١٩٥٨ : ٣١ قسما) ، لكل وزارة وساطة عامة قسم وهناك بعض أقسام إضافية لنفقات معينة ، كقسم الدين العام ، وقسم المعاشات ، وقسم إعانة غلاء المعيشة .

وينقسم كل قسم إلى « فروع » يخص الديوان العام وكل مصلحة فرع . وبعض الفروع مقسمة إلى « فصول » إذا ضمت المصلحة الواحدة عدة أقسام .

وكل فرع أو فصل موزع بين ثلاثة أبواب :

باب ١ : مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

باب ٢ : مصروفات عامة . (وتشمل « بنوداً » مختلفة أهمها : مصروفات انتقال ، وبدل سفر ، وأثاث ، وتوريدات ، وتليفون ، وتلغراف ، وإيجارات . .) .

باب ٣ : أعمال جديدة .

ولهذا التقسيم فائدته من الوجهة الإدارية ، ولكن تكرر نوع النفقة الواحدة فى الأقسام المتعددة والفروع الكثيرة والأبواب المختلفة ، لا يجعل من السهل معرفة النفقات ذات الموضوع والاتجاه الواحد ، ولذا يحسن أن تضاف إلى جداول الميزانية الحالية جداول أخرى تدرج فيها النفقات العامة بحسب موضوعها ولو تعددت الوزارات والمصالح التى تباشرها .

٥٩ — ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة تضم سورية ومصر ، أصبحت هناك ثلاث ميزانيات .

(١) ميزانية المصالح الموحدة فى الإقليمين .

(٢) ميزانية الإقليم الجنوبى (مصر) .

(٣) ميزانية الإقليم الشمالى (سورية) .

والنفقات مقسمة فى كل من ميزانية المصالح الموحدة وميزانية الإقليم الجنوبى إلى « أقسام » لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وكل قسم مقسم إلى « فروع » ، للديوان العام ولكل مصلحة فرع وبعض الفروع مقسمة إلى « فصول » إذا ضمت المصلحة الواحدة عدة أقسام وكل فرع أو فصل موزع بين ثلاثة أبواب على النحو السابق ذكره عند الكلام على الميزانية المصرية (الفقرة ٥٨) وهناك بعض أقسام إضافية [١] .

---

(١) فيما يلى أقسام وفروع ميزانية المصالح الموحدة كما وردت فى ميزانية سنة ١٩٥٩ — ١٩٦٠ .

قسم :

١ — رئاسة الجمهورية

٢ — مجلس الأمة

٣ — هيئات مختلفة وتضم ثلاثة فروع

فرع

١ — المجلس الأعلى للعلوم

٢ — المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية .

٣ — إعانات ومصروفات لهيئات مختلفة

٤ — وزارة الخارجية

٥ — وزارة الخزانة المركزية

٦ — ديوان الموظفين

٧ — وزارة الاقتصاد المركزية

٨ — « التربية والتعليم المركزية

قسم

٩ — وزارة الصحة المركزية

١٠ — « الشئون البلدية والقروية المركزية

١١ — « العدل المركزية

١٢ — « الأشغال المركزية

١٣ — « الزراعة المركزية

١٤ — « الإصلاح الزراعى المركزية

١٥ — « المواصلات المركزية

١٦ — « الشئون الاجتماعية والعمل المركزية

١٧ — « التموين المركزية

١٨ — « الثقافة والإرشاد القومى المركزية

١٩ — « الحربية — وتضم الفروع الآتية

فرع

١ — القوات المسلحة

===

أما ميزانية الإقليم السورى فقسمة إلى أقسام وفروع وكل قسم أو فرع مقسم

فرع	قسم فرع
٢ـ مصلحة الأرصاد الجوية	٧ـ مصلحة الطيران المدنى
٣ـ سلاح الحدود	٨ـ لمزيزات وزارة الحربية
٤ـ مصلحة السواحل والمصايد وحرس الجمارك .	٢٠ـ نصيب الجمهورية العربية المتحدة فى ميزانية الدول العربية المتحدة .
٥ـ مصلحة الموانى والمنائر	٢١ـ دعم الوزارات المركزية وتعزيزها
٦ـ الهيئة العامة للمصانع الحربية	٢٢ـ مصروفات غير منظورة

أما ميزانية الإقليم الجنوبي (مصر) فأقسامها كما وردت فى ميزانية سنة ١٩٥٩ـ ١٩٦٠ هى :

قسم

١ ـ الدين العام .

٢ ـ هيئات مختلفة (وتضم ستة فروع : مجلس الدولة ـ النيابة الإدارية ـ مصلحة الإحصاء ـ مصلحة الاستعلامات ـ لجنة التخطيط القومى ـ إعانات ومصروفات لهيئات مختلفة) .

٣ ـ وزارة الخزانة (وتضم خمسة فروع : الديوان العام ـ مصلحة الأموال المقررة ـ مصلحة الضرائب ـ مصلحة الجمارك ـ مصلحة سك النقود) .

٤ ـ وزارة الاقتصاد (وتضم ثمانية فروع : الديوان العام ـ مصلحة التسجيل التجارى ـ مصلحة الرقابة التجارية ـ مصلحة الدمغ والموازين ـ مصلحة القطن ـ مصلحة التأمين ـ مصلحة السياحة)

٥ ـ وزارة الصناعة (وتضم ثمانية فروع : الديوان العام ـ مصلحة التنظيم الصناعى ـ مصلحة الرقابة الصناعية ـ مصلحة الكفاية الإنتاجية والتدريب المهنى ـ مصلحة المناجم والوقود ـ مصلحة الأبحاث الجيولوجية والتعدينية ـ الهيئة المصرية للتوحيد القياسى ـ مصلحة الكيمياء) .

٦ ـ وزارة التربية والتعليم .

٧ ـ وزارة الداخلية (وتضم فرعين : الديوان العام ـ السجون) .

٨ ـ وزارة الصحة العمومية (وتضم سبعة فروع : الديوان العام ـ الشئون العلاجية ـ مصلحة الصحة الوقائية ـ مصلحة الصحة القروية ـ مصلحة الحجر الصحى ـ مصنع المبيدات الحشرية بكفر الزيات ـ مصلحة الصحة المدرسية) .

٩ ـ وزارة الشئون البلدية والقروية .

١٠ـ وزارة العدل (وتضم خمسة فروع . الديوان العام ـ المحاكم ـ مصلحة الطب الشرعى ـ إدارة قضايا الحكومة ـ مصلحة الشهر العقاري والتوثيق) .

إلى أربعة أبواب : (١) المرتبات وتوابعها ، (٢) النفقات العامة ، (٣) النفقات الخاصة (٤) الديون . وبعض الفروع مقسم إلى بابين فقط ، كما أن القسم ١ (المساهمة

= ١١ـ وزارة الأشغال العمومية (وتضم خمسة فروع : الديوان العام ـ الرى ـ مصلحة الميكانيكا والكهرباء ـ مصلحة المساحة ـ إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة)

١٢ـ وزارة الزراعة .

١٣ـ وزارة الاصلاح الزراعى (وتضم فرعين . الديوان العام ـ ومصلحة الأملاك الأميرية) .

١٤ـ وزارة المواصلات (وتضم أربعة فروع : الديوان العام ـ هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية ـ هيئة البريد ـ مصلحة الطرق والنقل البرى).

١٥ـ وزارة الشئون الاجتماعية والعمل .

١٦ـ وزارة التموين .

١٧ـ وزارة الثقافة والارشاد القومى (وتضم فرعين : الديوان العام ومصلحة الآثار) .

١٨ـ وزارة الأوقاف (وتضم أربعة فروع : الادارة العامة والتفاتيش ـ الأعيان الموقوفة ـ الخدمات الدينية والطبية والاجتماعية ـ المعاشات والمكافآت وإعانة الغلاء) .

١٩ـ الوحدات المجمعة .

٢٠ـ ديوان المحاسبة .

٢١ـ معاشات ومكافآت .

٢٢ـ مصروفات الطوارىء .

٢٣ـ إعانة غلاء المعيشة .

٢٤ـ تكاليف العمال الذين تركوا خدمة الجيش البريطاني .

٢٥ـ مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التموين .

٢٦ـ دعم الاقتصاد القومى .

٢٧ـ الجامع الأزهر والمعاهد الدينية .

٢٨ـ تعزيز الوزارات والمصالح .

٢٩ـ مصروفات غير منظورة .

٣٠ـ النصيب فى الميزانية الموحدة .

٣١ـ المبالغ المخصصة للمساهمة فى تمويل ميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومى .

فى الميزانية الموحدة) مقسم إلى ثمانية أبواب [١] .

---

(١) فيما يلى أقسام وفروع ميزانية الاقليم السورى كما وردت فى ميزانية سنة ١٩٥٩ — ١٩٦٠.

قسم

١ــ المساهمة فى الميزانية الموحدة (ويضم ثمانية أبواب : مجلس الأمة ــ وزارة الخارجية ــ وزارة الحربية ــ المجلس الأعلى لرعاية الشباب ــ المجلس الأعلى للاداب والفنون ــ المجلس الأعلى للعلوم ــ مؤسسة الطاقة الذرية ــ التضامن العربى : إعانة الجزائر) .

٢ــ رئاسة المجلس التنفيذى والإدارات المرتبطة به (وتضم ثلاثة فروع : الرئاسة ــ مكتب تفتيش الدولة ــ مجلس التأديب) .

٣ــ ديوان المحاسبات .

٤ــ دائرة الفتوى والتدريس الديني .

٥ــ مجلس الدولة .

٦ــ المديرية العامة للاذاعة .

٧ــ وزارة الخزانة (وتضم : الوزارة ــ مديرية المطبعة والجريدة الرسمية ــ الدين العام) .

٨ــ وزارة الداخلية (وتضم : الوزارة ــ الأمانة العامة لشروط الأمن والشرطة ــ الدفاع المدنى)

٩ــ وزارة الصحة .

١٠ــ وزارة العدل (وتضم : الوزارة ــ إدارة قضايا الحكومة) . .

١١ــ وزارة الاقتصاد .

١٢ــ وزارة الزراعة (وتضم : الوزارة ــ المدارس الزراعية والبيطرية) .

١٣ــ وزارة الأشغال .

١٤ــ وزارة التربية والتعليم (وتضم : الوزارة ــ التعليم الابتدائى ــ التعليم الثانوى ــ التعليم الفنى ــ التعليم العالى والمؤسسات الثقافية الخاصة) .

١٥ــ وزارة الشئون الاجتماعية والعمل (وتضم : الوزارة ــ معاهد إصلاحيات الأحداث ــ المراكز الاجتماعية النموذجية) .

١٦ــ وزارة الشئون البلدية والقروية .

١٧ــ وزارة التخطيط القومى .

١٨ــ وزارة المواصلات .

١٩ــ وزارة الصناعة .

٢٠ــ وزارة الثقافة والارشاد القومى (وتضم : الوزارة ــ المديرية العامة للدعاية والأنباء) .

٢١ــ وزارة الاصلاح الزراعى (وتضم : الوزارة ــ المصالح العقارية) .

الفصل الخامس

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

٦٠ — للنفقات العامة آثار اقتصادية هامة نكتفى بدرس ما يأتى منها فى خمسة مباحث :

المبحث الأول — تأثير النفقات العامة فى إنتاج الدخل القومى .

المبحث الثانى — تأثير النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى .

المبحث الثالث — اختلاف آثار الإنفاق العام باختلاف وسائل تمويله .

المبحث الرابع — تأثير النفقات العامة فى زيادة التنافس بين الطبقات فى الدول الرأسمالية .

المبحث الخامس — آثار النفقات الحربية .

المبحث الأول

تأثير النفقات العامة فى إنتاج الدخل القومى

يقتضى البحث فى ذلك أن نفرق بين الإنفاق على المرافق العامة الأصلية ، وهى الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، وبين الإنفاق على المرافق العامة الإضافية كالتعليم والمواصلات والوقاية الصحية وما إليها .

٦١ — فالإنفاق على المرافق العامة الأصلية يعتبر ضرورياً ولازماً للانتاج لأنه يهيىء الظروف التى يصعب بدونها القيام به . فاختلال الأمن مثلا يترتب عليه تقليل الإنتاج لعدم اطمئنان المنتجين على ثمرات أعمالهم .

٦٣ – أما الإنفاق على المرافق العامة الإضافية فإنه يؤثر فى الإنتاج من عدة نواحى :

(ا) فهو يؤثر فى الإنتاج بتأثيره فى مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار .

(ب) وهو يؤثر فى الإنتاج بتأثيره فى رغبة الأفراد فى العمل وفى الادخار .

(ج) وهو يؤثر فى الإنتاج عن طريق نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج .

(د) وهو يؤثر فى الإنتاج عن طريق نقل بعض عناصر الإنتاج من منطقة إلى أخرى .

(ا) فمن جهة تأثير الإنفاق العام فى مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار ، فإنه يزيد من تلك المقدرة ، لأن جزءاً من النفقات العامة ينفق على خدمات من شأنها زيادة كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل فيزداد دخلهم وتزداد مقدرتهم على الادخار ، كنفقات نشر التعليم والوقاية الصحية .

(ب) ومن جهة تأثير الإنفاق العام فى رغبة الأفراد فى العمل وفى الادخار ، فإنه قد يؤدى إلى أضعاف تلك الرغبة . لأن تأمين مستقبل الأفراد بواسطة منحهم معاشات أو إعانات ، قد يدعو إلى انصراف بعض الناس عن العمل وعن الادخار ، لذلك فمن الأفضل ألا تمنح الدولة إعانات للأفراد إلا فى الأحوال الاضطرارية كالمرض والبطالة الاجبارية .

(ج) ومن جهة تأثير الإنفاق العام فى نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج ، فإن الدولة تستطيع بواسطة تكييف سياستها الإنفاقية أن توجه الإنتاج وجهات معينة ، فإذا وجدت من الأصلح مثلا زيادة إنتاج السلع الشعبية ، والتقليل من إنتاج السلع الكمالية ، فإنها تصل إلى هذا الغرض بأن تعطى إعانات

لإنتاج السلع الشعبية ، وتفرض ضرائب على إنتاج السلع الكمالية ، وتكون النتيجة اتجاه بعض عناصر الانتاج إلى الفرع الذى آثرته الدولة بالرعاية .

وأهم ما تستطيع الدولة أن تفعله فى هذا الشأن ، هو توجيه بعض عناصر الإنتاج إلى إنتاج السلع الرأسمالية بدلا من إنتاج السلع الاستهلاكية وبهذا تصون وتزيد من رؤوس الأموال الموجودة فى الدولة ، والدولة أكثر مراعاة لمصلحة المجتمع من الأفراد فى ذلك لأن من يقبل من الأفراد على الادخار يتجه فى استثمار مدخراته وجهات ليست فى الغالب أصلح الوجهات بالنسبة للمجتمع فى مجموعه ، فالأفراد يهتمون بتنمية رؤوس الأموال المادية للفائدة المادية العاجلة التى تعود عليهم منها ، ولا يتجهون لاستثمار مدخراتهم فى زيادة الكفاية العلمية والفنية للمجتمع ، بالإنفاق على الأغراض التعليمية وعلى معاهد البحث العلمى ، لأن ما يعود عليهم من ذلك أقل مما يعود عليهم من الاستثمار المادى ، يضاف إلى ذلك أنه حتى بالنسبة للاستثمار المادى ، فإن الأفراد يقبلون على النواحى التى يستفيدون منها فائدة مادية أكبر ، ويهملون النواحى الأخرى ، وقد تكون أفضل بالنسبة للمجتمع .

ذلك ما تستطيع الدولة أن تفعله فى هذا السبيل ، على أنه من جهة أخرى لا ينبغى أن تقوم الدولة بنوع من الاستثمار ، إلا إذا كان قيامها به يؤدى إلى زيادة قوة المجتمع الإنتاجية بدرجة أكبر مما كان يتيسر تحقيقه لو ترك أمر هذا الاستثمار للأفراد .

(د) كذلك تؤثر النفقات العامة فى نقل بعض عناصر الإنتاج من منطقة إلى أخرى ، وقد يؤدى ذلك إلى زيادة الإنتاج فى مجموعه ، مثال ذلك : أن تزيد الدولة فيما تنفقه على التعليم أو الصحة فى المناطق الفقيرة ، إذ يفضى ذلك إلى زيادة كفاية سكانها ، وزيادة مقدرتهم على العمل وعلى الادخار ، مما يترتب عليه اجتذاب بعض عناصر الإنتاج إلى تلك المنطقة .

المبحث الثانى

تأثير النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى

٦٣ — تؤثر النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى على مختلف طبقات المجتمع من طريقين :

الأول — إن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فى حين أن نفقات هذه الخدمات يتحمل الجزء الأكبر منها أصحاب الدخول الكبيرة ، بهذا يعتبر الانفاق على تلك الخدمات نقلا للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

الثانى — أن الطبقات الفقيرة تستفيد من بعض الخدمات العامة أكثر من استفادة الطبقات الغنية منها ومن هذا القبيل إعانات البطالة ، والمستشفيات وملاجىء الأيتام والعجزة ، ولهذا يعتبر الإنفاق على تلك الخدمات نقلا للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

ولكى يحدث هذا الأثر ينبغى أن يكون معظم الإيرادات العامة مستمداً من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية فى حصيلتها أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة .

المبحث الثالث

اختلاف آثار الإنفاق العام باختلاف وسائل تمويله

٦٤ — تمول الدولة نفقاتها إما من القوة الشرائية الموجودة فى أيدى الأفراد ، وإما من قوة شرائية جديدة ، ولكل من هاتين الوسيلتين آثارها الاقتصادية .

فإذا مولت الدولة نفقاتها من القوة الشرائية الموجودة فى أيدى الأفراد ، والتى تحصل عليها منهم بواسطة الضرائب التى تفرضها عليهم ، أو سندات القروض التى تبيعها لهم ، فإن تأثير الانفاق العام على حجم الائتمان والنقود وعلى مستوى الأثمان لا يكون كبيراً ، لأن القوة الشرائية التى تأخذها الدولة من الأفراد عن طريق الضرائب وسندات القروض تعود ثانية إلى السوق بواسطة النفقات العامة ، وتكون النتيجة من تلك العمليات تحويل بعض عناصر الإنتاج من الإنتاج الخاص إلى الإنتاج العام ، مما يترتب عليه توسع فى بعض الصناعات ، وارتفاع أثمان عناصر الإنتاج المستخدمة فيها نوعا ما ، وانكماش فى بعض الصناعات الأخرى ، مع انخفاض أثمان عناصر الإنتاج المستعملة فيها إلى حد ما .

أما إذا مولت الدولة نفقاتها من قوة شرائية جديدة ، بأن باعت سندات قروضها للبنوك التجارية التى تخلق الائتمان لتستعمله فى شراء تلك السندات ، فإنها تدفع بتلك القوةالشرائية الجديدة إلى السوق،وتستخدم بواسطتها عناصر الإنتاج العاطلة مما يحدث ارتفاعا فى الأثمان ونشاطا فى الإنتاج .

المبحث الرابع

تأثير النفقات العامة فى زيادة التنافس بين الطبقات فى الدول الرأسمالية

٦٥ — يترتب على وجود نظام الملكية الفردية وتوريث حق الملكية فى الدول الرأسمالية انقسام المجتمع فيها إلى عدة طبقات : (ا) الطبقة العليا ويستمد أفرادها دخلهم من الملكية ، وتشمل كبار الملاك ، وكبار الماليين وأصحاب الأعمال . (ب) وتلى هذه الطبقة طبقة تستمد دخلها من الملكية والعمل العقلى الراقى ، وتضم كبار الموظفين وأصحاب المشروعات . (حـ) وتأتى بعد ذلك طبقة متوسطة ، تضم أصحاب المشروعات

الصغيرة وصغار الموظفين . (د) ثم طبقة تشمل الصناع المتخصصين والكتبة وغيرهم . (ﻫ) وتليها الطبقة الدنيا ويعتمد أفرادها فى كسب معاشهم على الجهد البدنى ، وتضم عمال البناء وعمال الطرق والعمال الزراعيين ومن إليهم .

ويفترض النظام الرأسمالى توافر المنافسة الحرة بين جميع أفراد المجتمع ، وعدم وجود عوائق تمنع انتقال الفرد من طبقة إلى أخرى ، إلا أن الواقع يخالف هذا الافتراض ، إذ من النادر أن ينتقل أحد من أفراد الطبقة الدنيا إلى الطبقة العليا . لا لوجود عوائق قانونية تمنع هذا الانتقال ، ولكن لأن تكاليف الانتقال من طبقة إلى أخرى أعلى منها تكون عادة مرتفعة ارتفاعا يجعل هذا الانتقال فى حكم المستحيل .

ويترتب على تقسيم المجتمع إلى طبقات غير متنافسة عدم تكافؤ الفرص بين أفرادها ، مما يؤثر فى المجتمع تأثيراً سيئاً . لأن أفراد الطبقة الدنيا يظلون خاملين ، بينما لو توافرت لهم الفرص لأمكن للمجتمع أن يفيد منهم فائدة كبيرة فقد يظهر منهم علماء أو مخترعون ، أو باحثون يعملون على رفع مستوى رفاهية المجتمع بأسره .

وتستطيع الدولة أن توسع من مجال الفرص بين جميع أفراد المجتمع عن طريق التوسع فى الإنفاق على المرافق الإضافية ، فأفراد الطبقة الدنيا مثلا لا تتسع دخولهم للانفاق على تعليم اولادهم ، أما أفرادالطبقة المتوسطة فلا تسمح مواردهم بأكثر من الإنفاق على تعليم أولادهم تعليما متوسطاأو ثانويا ، ويكاد يقتصر التعليم العالى على أفراد الطبقتين اللتين تعلوانها ، فإذا جعلت الدولة التعليم مجانيا فى مرحلة من مراحله حققت تكافؤ الفرص لجميع الأفراد فى تلك المرحلة ، ويصبح التكافؤ تاما فى الانتفاع بالتعليم إذا جعلته الدولة إلزاميا ومجانياً فى جميع مراحله ، أى إذا أصبح التعليم خدمة عامة أصلية لا تقبل التجزئة . وكلما انتقل مرفق من المرافق العامة الإضافية إلى عداد المرافق العامة الأصلية ، سارت الدولة خطوة نحو تحقيق المنافسة الكاملة بين أفرادها ، والتسوية

بينهم فى فرص العمل والكسب . وقد فطن واضع دستور سنة ١٩٥٦ المصرى إلى هذا الأمر فنص فى المادة السادسة منه على أن الدولة تكفل فيما تكفله لجميع المصريين تكافؤ الفرص . كما نص فى المادة ١٧ منه على أن تعمل الدولة على أن تيسر للمواطنين جميعا مستوى لائقا من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية .

المبحث الخامس

آثار النفقات الحربية

٦٦ — لنفقات الحروب آثار شديدة على الاقتصاد القومى لضخامتها من جهة ، ولكونها تفرض عليه فجأة من جهة أخرى ، وإذا كانت هناك قوى إنتاجية عاطلة عند البدء فى تنفيذ البرنامج الحربى ، أمكن استخدامها فى الإنتاج الحربى ، دون أن يتأثر الإنتاج والاستهلاك المدنيان فى البداية ، إذا مولت الدولة الإنتاج الحربى بالاقتراض من البنوك التجارية ، إذ بذلك تبقى القوة الشرائية فى أيدى المدنيين ، على أن الحال لا يلبث أن يتغير ، فتزداد القوة الشرائية فى أيدى الأفراد نتيجة الإنتاج الحربى ، وترتفع الأثمان ، ويأخذ الإنتاج المدنى فى التوسع . وينافس الإنتاج الحربى فى الحصول على بعض القوى الإنتاجية العاطلة ، حتى إذا اشتد الطلب الحربى ، أخذت القوى الإنتاجية فى التحول من الإنتاج المدنى إلى الإنتاج الحربى ، وفى الوقت نفسه تزداد القوة الشرائية فى أيدى المستهلكين ، ويزداد طلبهم ويضغط على السوق ضغطاً شديداً ، فإذا لم تتخذ الوسائل المكفيلة بحجز القوة الشرائية الزائدة التى لدى المستهلكين أو بامتصاصها ، فإن الانتاج الحربى والانتاج المدنى يتنافسان فى سبيل الحصول على المواد الأولية ووسائل الإنتاج والأيدى العاملة ، ويتغلب

الإنتاج الحربى فى هذا النضال ، ولكن على حساب ارتفاع الأسعار ارتفاعا خياليا ، مما يزيد من تكاليف البرامج الحربية ، ويؤدى إلى التضخم بآثاره السيئة .

وعلاج تلك الحال يكون بإحدى وسيلتين .

(١) حجز أكبر كمية ممكنة من القوة الشرائية التى لدى المستهلكين والمنتجين المدنيين ، بواسطة تحديد الأسعار وفرض نظام البطاقات ، وهذه القوة الشرائية المحجوزة إما أن تستعمل فى شراء سندات القروض الحكومية أو تبقى خاملة فى البنوك ، حتى تنتهى حالة الحرب ، وتخفض قيود الرقابة ، وأكبر عيب لهذه الطريقة هو صعوبة وضع رقابة فعالة على الضغط المتزايد للقوة الشرائية التى لدى المستهلكين .

(٢) امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب والقروض . ولعل هذه الوسيلة الثانية أكبر أثراً من الأولى من الوجهة الفنية .

وهذا الإنفاق الحكومى الذى قد يبلغ مئات الملايين ، لا بد أن يغير الكيان الاقتصادى القومى ، فيزداد نشاط المشروعات التى تساهم فى المجهود الحربى ، بينما تحتفظ بعض المشروعات الأخرى بقوتها أو تقلل من نشاطها تحت تأثير تحول عمالها إلى غيرها من المشروعات وعدم تجديد معداتها ، كذلك يتغير توزيع العمل ، وتتغير أنواع الاستهلاك المدنى ، والنفقات الشخصية والادخار تغيراً كبيراً .

ولا تقف آثار النفقات الحربية بانتهاء الحرب ، بل لا بد من تنظيم تحويل الإنتاج الحربى إلى إنتاج مدنى . ولا تؤثر النفقات الحربية غير العادية وحدها فى سوق المال ، ولكن وسائل تمويلها هى التى قد تؤثر فيه ، لأن الضرائب والقروض أثناء الحرب تمتص قدراً كبيراً من القوة الشرائية التى لدى الأفراد والتى كان من الممكن أن تجد سبيلها إلى سوق الاستثمار ، مما يجعل حصول المشروعات الخاصة على

رؤوس الأموال بسعر أعلى ، وقد كان هذا من المرغوب فيه أثناء الحرب . لأنه يؤدى إلى الحد من توسع الإنتاج المدنى حتى لا يؤثر على المجهود الحربى الحكومى ، ولذا كان من الضرورى اتخاذ بعض الاحتياطات لمد المشروعات الأساسية برؤوس الأموال الضرورية ، ولإعادة خصم الأوراق المالية لدى البيوت التجارية ، وأى برنامج يراد به امتصاص القوة الشرائية المدنية الزائدة ينبغى أن ينطوى على وسيلة لمد سوق المال بالأموال .

الفصل السادس

ظاهرة الازدياد المضطرد فى النفقات

٦٧ – إذا نظرنا إلى أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدول فى سنوات متتالية وجدنا أنها تزداد باستمرار . هذه الظاهرة تشاهد فى جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها ، ولو أن سير الزيادة يختلف فى كل منها سرعة وبطأ باختلاف ظروفها ، كما قد يحدث أن تقف الزيادة أو تتراجع النفقات العامة فى بعض السنوات لسبب أو لآخر ، غير أن هذا السبب لا يلبث أن يزول وتعاود النفقات العامة متابعة زيادتها باستمرار ، وليست هذه الظاهرة قاصرة على نفقات الدولة ولكنها تشاهد أيضاً بالنسبة لنفقات الهيئات المحلية فنفقات الدولة المصرية بعد أن كانت ٧,٦ مليون جنيه سنة ١٨٨٠ (وهى أول سنة عملت لمصر فيها ميزانية سنوية منتظمة) أخذت بعد ذلك فى الزيادة باستمرار على النحو الآتى [1] .

---

(١) أرقام النفقات العامة فى السنوات من ١٨٨٠ إلى ١٩٤٥ — ١٩٤٦ مأخوذة عن رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر » للمؤلف وأرقام السنوات من ١٩٤٦—١٩٤٧ إلى ١٩٥٢ — ١٩٥٣ مأخوذة من الحساب الختامى للدولة المصرية ، وأرقام السنوات من ١٩٥٣ — ١٩٥٤ إلى ١٩٥٩ — ١٩٦٠ هى تقديرات الميزانية عن كل سنة ، مع ملاحظة أن أرقام سنة ١٩٤٧ — ١٩٤٨ هى عن عشرة أشهر فقط ، لتغيير تاريخ بدء الميزانية ، وأرقام السنوات من ١٩٥٤ — ١٩٥٥ إلى ١٩٥٩ — ١٩٦٠ تشمل نفقات مشروعات تنمية الإنتاج القومى .

السنة	جملة النفقات العامة بالجنيه المصرى	السنة	جملة النفقات العامة بالجنيه المصرى
١٨٨٠	٧و٦٩١و٤٢٤	١٩٤٥ — ١٩٤٦	٩٤و٧٠٣و٠١٧
١٨٩٠	١١و٢٥١و٤٨٣	١٩٤٦ — ١٩٤٧	١٠٢و٤٩٢و١٢٣
١٩٠٠	١٠و٨٣٩و٥٨٣	١٩٤٧ — ١٩٤٨	٩٤و٥٤٧و٦٢٤
١٩١٠	١٦و٩١٩و٤٣٣	١٩٤٨ - ١٩٤٩	١٥٧و٦٩٤و٦٤٣
١٩١٣	١٧و٦١٦و٥٤٣	١٩٤٩ - ١٩٥٠	١٦٣و٨٠٨و٥١٨
١٩١٤ — ١٩١٥	١٩و٨٠٨و٦٤٣	١٩٥٠ — ١٩٥١	١٩٠و١٨٣و٨٠٨
١٩١٨ — ١٩١٩	٢٣و٣٩٣و٨٦٩	١٩٥١ — ١٩٥٢	٢٣٢و٨٥٠و٥٢١
١٩٢٤ — ١٩٢٥	٢٩و٩٩٥و٠٦٠	١٩٥٢ — ١٩٥٣	٢٠٨و٣٧٧و١٤١
١٩٢٩ — ١٩٣٠	٤١و٠٢٣و٣٣٧	١٩٥٣ — ١٩٥٤	١٩٧و٥١٦و٠٠٠
١٩٣٤ — ١٩٣٥	٣٦و٤٥٩و٥٥٩	١٩٥٤ — ١٩٥٥	٢٧٠و١٠٢و٥٨٣
١٩٣٨ — ١٩٣٩	٤٧و٦٩٦و٥٥٢	١٩٥٥ — ١٩٥٦	٢٩٢و٥٤٨و٩٧٢
١٩٤٠ — ١٩٤١	٤٢و٩٣٧و١١٧	١٩٥٦ — ١٩٥٧	٣٢٦و٢٧٤و٠١٩
١٩٤١ — ١٩٤٢	٤٧و٢٦٢و٥٣٤	١٩٥٧ — ١٩٥٨	٣١٠و٠٤١و٧٠٠
١٩٤٢ — ١٩٤٣	٥٧و٧١٠و٦٩٣	١٩٥٨ — ١٩٥٩	٤٠٣و٥٧٦و٨٠٠
١٩٤٣ — ١٩٤٤	٧٦و٥٤١و٥٠٤	١٩٥٩ — ١٩٦٠	٤١٦و٣٢١و٤٠٠
١٩٤٤ — ١٩٤٥	٨١و٠٠٩و٢٢٦		

أى أن نفقات الدولة زادت فى مدى ثمانين عاما على أربعة وخمسين مثلا لما كانت عليه من قبل .

ولا شك أن جزءاً من هذه الزيادة يرجع إلى ما أصاب القوة الشرائية للنقود من ضعف أثناء تلك المدة الطويلة ، فهو بهذا ازدياد ظاهرى أكثر منه حقيقى ، لأن النفقات العامة يعبر عنها بعدد من وحدات النقود فكل ضعف يطرأ على القوة الشرائية للنقود يؤدى بالضرورة إلى زيادة ظاهرية فى النفقات العامة وإن كان من الصعب قياس مقدار تلك الزيادة الظاهرية ، على أنه من المستطاع إلى حد ما الوصول إلى ذلك على وجه التقريب بالاستعانة بالأرقام القياسية للأسعار .

والزيادة الظاهرية هى التى لاتقابلها زيادة فى نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة والهيئات العامة .

وسندرس فيما يلى أسباب ازدياد النفقات العامة ، ثم آثار ذلك الازدياد

المبحث الأول

أسباب ازدياد النفقات العامة

٦٨ — دراسة ظاهرة الزيادة المستمرة فى النفقات العامة ومعرفة أسبابها من الأهمية بمكان فهى تبين لنا بوضوح كيف تطورت المالية العامة من الفكرة التقليدية التى تضيق من مجال النشاط الحكومى إلى أقصى حد إلى الفكرة الحديثة التى توسع من مجال هذا النشاط . كذلك يترتب على ازدياد النفقات العامة ضرورة زيادة الإيرادات العامة ، والعمل على أن تكون قائمة على أسس مرنة ، حتى تقابل ازدياد النفقات بطريقة لاينجم عنها اضطراب مستمر فى النظم المالية والإقتصادية للدولة .

وقد استرعت هذه الظاهرة التى يطلق عليها اسم « قانون فاجنر » نسبة إلى الاقتصادى [illegible] جنر (Wag[illegible]) أنظار علماء المالية . فجدوا فى البحث عن أسبابها ، ولهم فى ذلك آراء مختلفة ، فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة ، وعزاها البعض الآخر إلى كيفية توزيع الثروة لا إلى ازديادها فحسب ، واعتبرها البعض الآخر مظهراً لقانون إقتصادى عام هو قانون حلول التكاليف العامة محل التكاليف الخاصة ، وردها فريق آخر إلى أسباب سياسية وقانونية ، ووجد آخرون فى كل رأى من الآراء السابقة جانباً من الحقيقة فعللوا ازدياد النفقات العامة بها جميعاً [1] . ومن هؤلاء العالم الفرنسى جيز (Jéze) .

(١) راجع رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر » للمؤلف ص ٣ — ٤٠ .

(م ٦ — موجز فى المالية العامة)

ويخلص للباحث من تلك الآراء أن أسباب تلك الظاهرة متعـددة ، وأنه يمكن ردها إلى أمرين :

١ — تـكفل الدولة بوظائف جديدة تستدعى نفقات جديدة .

٢ — توسع الدولة فى القيام بوظائفها القديمة ، وعنايتها بها عناية أكبر .

وأسباب الزيادة إما أسـباب اقتصادية ، أو اجتماعية ، أو إدارية ، أو مالية أو سياسية .

المطلب الأول

الأسـباب الاقتصادية

من أهم الأسـباب الاقتصادية لظاهرة زيادة النفقات العامة : ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى ، والتوسع فى المشروعات العامة ، والدورة الاقتصادية ، والمنافسـة الاقتصادية .

§ ١ — ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى

٦٩ — زيادة الثروة عامل هام جداً فى زيادة النفقات العامة ، لأنها تساعد على زيادة الدخل القومى ومنه تستمد الدولة ماتحتاجة من أموال فى صورة ضرائب ورسوم وغيرها . وكلما ازداد الدخل كلما قلت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من الضرائب ، مما يشجعها على التوسع فى الإنفاق .

على أن درجة تأثر النفقات العامة بازدياد الدخل القومى تختلف باختـلاف الظروف الاقتصادية لـكل دولة ، ففى الدول المتقدمة ، كالولايات المتحـدة أو فرنسا أو سويسرا ، لاتتجاوز نسبة زيادة النفقات العامة كثيراً نسبة الزيادة فى الدخل القومى بخلاف الدول الأقل ثروة كجمهوريات امريكا الجنوبيـة إذ تدل المشاهدات على أن

النفقات العامة فى تلك الدول تزداد بأسرع مما يزداد به الدخل .القومى

وكما يؤثر ازدياد الثروة والدخل فى نمو النفقات العامة ، كذلك يؤثر ازدياد النفقات العامة فى نمو الثروة والدخل ، ويتوقف مدى وقوة هذا التأثير على الوجوه التى تستعمل فيها النفقات العامة .

وتختلف نسبة ماتستغرقه النفقات العامة من الدخل القومى باختلاف الظروف ، وتزداد تلك النسبة فى أوقات الحروب .

§ ٢ — التوسع فى المشروعات العامة

٧٠ — يزداد انتشار المشروعات الصناعية والتجارية التى تقوم بها الدولة ويرجع ذلك إلى أسباب كثيرة أهمها :

(١) الحصول على إيراد من أرباح المنشآت الصناعية والتجارية لتغذية الخزانة العامة ، وفى هذه الحالة تحتكر الدولة غالباً إنتاج وبيع بعض السلع كاحتكار التبغ فى فرنسا ، والملح والكبريت فى إيطاليا .

(٢) المحافظة على مافى الدولة من ثروات طبيعية وتنميتها لصالح الجيل الحاضر والأجيال المقبلة كاستثمار الغابات .

(٣) ميل بعض المشروعات إلى الاحتكار كتوريد المياه والتيار الكهربائى والنقل ، إذ أدى ذلك إلى قيام الحكومة أو البلديات بتلك العمليات حتى لا تستغل المشروعات الخاصة الجمهور إذا قامت بها لأنها تنشد الربح بينما تستهدف الهيئات العامة فى إدارتها لتلك المشروعات أغراضاً اخرى إجتماعية كتوريد المياه لبعض طبقات السكان بسعر أقل من التكاليف .

(٤) إنتشار سياسة تأميم المشروعات، وبخاصة بالنسبة للصناعات الرئيسية كصناعة الصلب والفحم والنقل والكهرباء والبنوك . وسياسة التوجيه الإقتصادى .

٧١ — ويؤدى التوسع فى المشروعات العامة إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية فى حدود ماتغله تلك المشروعات من إيراد . وزيادة حقيقية فيما يزيد على ذلك .

وترجع الزيادة الحقيقية إلى أن إدارة الهيئات العامة للمشروعات الصناعية والتجارية تفتقر إلى حافزين يتوافران فى المشروعات الخاصة ، هما ضرورة الحصول على ربح ، وضرورة صيانة رأس مال المشروع ، أما حافز الربح فليس قوياً فى المشروعات العامة حتى ولو أديرت بقصد الحصول على ربح ، لأن قوة الرأى العام الدافعة لذلك أضعف بكثير من القوة التى لحملة الأسهم فى المشروعات الخاصة . كذلك لايشعر القائمون بأمر المشروعات العامة بما يشعر به القائمون بالمشروعات الخاصة من ضرورة صيانة رأس مال المشروع ، إذ من المستطاع دائما الالتجاء إلى دافعى الضرائب لتعويض مايهلك من رأس المال دون كبير مقاومة من جانبهم ، بخلاف الحال فى المشروعات الخاصة .

ومن أهم المشروعات التى تقوم بها الدولة البريد ، والسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات والإذاعة اللاسلكية ، والملاحة ، وتوليد القوى الكهربائية ، وبعض أنواع الائتمان والتأمين .

أما المشروعات التى تديرها الهيئات المحلية فأهمها : توريد المياه والغاز والكهرباء والمجارى والترام والأتوبيس .

٧٢ — وتكثر المشروعات التى تقوم بها الدولة أو تساعد على انشائها فى البلاد المتخلفة إقتصادياً ، ذلك أن هذه الدول تعانى من انخفاض مستوى الدخل القومى ومستوى الدخل الفردى ، وللتغلب على حالة التخلف وما يترتب عليها من شيوع الفقر والجهل والمرض ، تتدخل الدولة لتنمية الاقتصاد القومى ، فتضع خطط كاملة

للتنمية ، وتقوم بتنفيذ المشروعات التى تزيد من المقدرة الانتاجية فى المجالين الصناعى والزراعى ، أو تساهم فيها مع الهيئات الخاصة .

٧٣ — وفى مصر يتطلب الجمهور من الحكومة القيام بالكثير من المشروعات الصناعية والتجارية ، ويرجع ذلك إن ضعف روح المخاطرة لدى الأفراد ، وقلة رءوس الأموال ، وتفضيل أصحابها استثمارها فى شراء الأراضى الزراعية والعقارات ، وتقوم الحكومة فى مصر بإدارة السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ومعمل تكرير البترول بالسويس ، وإدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة ، والإذاعة اللاسلكية ، وإدارة صناديق التأمين والمعاشات لموظفيها ، واستغلال منجم الذهب بالسكرى ومحجر البازلت بأبى زعبل ، ومياه الجيزة والجزيرة ، وإنارة مدينة القاهرة وحلوان وقد أخذت فى السنوات الأخيرة فى القيام بكثير من المشروعات الإنتاجية وأنشأت لهذا الغرض المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى ، الذى أدمج فى لجنة التخطيط القومى بقرار جمهورى بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧،والمؤسسة الاقتصادية .

§ ٣ — الدورة الاقتصادية

٧٤ — إن توالى فترات الرخاء والكساد من شأنه أن يزيد النفقات العامة . أما زيادتها فى فترة الرخاء فلأن الحكومات تتأثر بموجة التفاؤل التى تسود تلك الفترة ، فتوسع من نطاق وظائفها . وتتخذ وظائف أخرى جديدة ، ويشجعها على ذلك زيادة الإيرادات ، لكثرة النقود ، وارتفاع الأثمان ، وزيادة الدخول ، مع ضعف مقاومة الأفراد لما تفرضه من ضرائب . فإذا جاءت فترة الكساد بعد ذلك كان هذا التوسع فى الوظائف العامة قد استقر فى نظام الدولة الاقتصادى . فيصبح من الصعب إنقاص النفقات العامة إنقاصاً جوهرياً وإن أمكن الاقتصاد فى بعض نواحيها هذا إلى أنه ليس من المصلحة العامة إنقاص النفقات العامة فى وقت الكساد

بل على العكس تطالب الهيئات العامة فى هذه الفترة بالقيام ببعض الوظائف للتخفيف من آثار حالة الركود ، مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة . وتدل المشاهدات الحديثة على أن تلك الوظائف لا تلبث بدورها أن يستقر معظمها فى النظام الاقتصادى للدولة .

فاتجاه النفقات العامة إذن ، تبعاً لما يجرى عليه العمل فى معظم الدول ، هو نحو الزيادة فى كل من فترتى الرخاء والأزمة ، وإن تنوعت أسباب الزيادة فى كل منهما .

٧٥ — ولعلاج ذلك رئى أنه يمكن تقسيم ما تقوم به الدولة والهيئات المحلية من أشغال عامة إلى قسمين : قسم لا يحتمل التأجيل ، وقسم يستطاع تأجيله دون ضرر فيؤجل إلى وقت الكساد ، ثم يبدأ حينئذ فى تنفيذه ، فيستفيد منه العمال إذ يتيح لهم عملا فى وقت تبلغ فيه البطالة حدها الأقصى . وتستفيد منه الدولة ، لأن نفقة الإنتاج تكون قليلة وقت الكساد ، ولأنه يرفع عن عاتقها عبء إعانة فريق من العمال المتعطلين ، ويستفيد منه الاقتصاد القومى ، لأنه يساعد على التخفيف من حدة تقلبات الدورة الاقتصادية . لما للقيام بالأشغال العامة من الأثر الكبير فى تنشيط المشروعات الخاصة .

٧٦ — وفى مصر تدخلت الحكومة مراراً لشراء القطن ، وإقراض الزراع عليه كما تدخلت لحماية الملكية العقارية الزراعية أثناء أزمة سنة ١٩٣٠ ، بتخصيص مبالغ لمساعدة صغار ملاك الأراضى الزراعية ، وشراء الأطيان التى تباع بثمن أقل من قيمتها ، والاحتفاظ بها حتى يوجد مشتر لها بالسعر المناسب ، وجعلت للمدين وأفراد عائلته وأهل الجهة حق الأولوية فى الشراء .

§ ٤ — المنافسة الاقتصادية

٧٧ — عنى كثير من الدول ، وبخاصة بعد الأزمة العالمية سنة ١٩٣٠ ، بحماية

الصناعات الوطنية من منافسة الصناعات الأجنبية بوسائل شتى يهمنا منها نظام المنح Primes وهى إعانات مالية تدفعها السلطات العامة إلى بعض المشروعات الصناعية أو التجارية أو الزراعية ، حتى تتمكن من أن تقاوم منافسة المشروعات الأجنبية أو أن تنافسها . والمنح أما أن تعطى بشكل ظاهر ، بأن يرصد لها مبلغ معين فى ميزانية الدولة وإما أن تكون بشكل مستتر كالإعفاء من الضرائب ، أو زيادة ما يرد عن خروج السلعة عما دفع عند دخولها فى حالة إعادة التصدير .

٧٨ — وقد عملت مصر على تشجيع بعض المشروعات الخاصة بمنحها إعانات نذكر منها على سبيل المثال : إعانة بعض شركات الملاحة البحرية ، وشركات الطيران وشركات غزل ونسج القطن ، وتدخل الحكومة لدعم بنك مصر مما كلفها مبالغ ليست بالقليلة .

المطلب الثانى

الأسباب الاجتماعية

فى مقدمة الأسباب الاجتماعية لزيادة النفقات العامة : ازدياد السكان واتساع المدن ونمو الوعى الاجتماعى .

§ ١ — ازدياد السكان

٧٩ — يؤدى ازدياد السكان إلى زيادة النفقات العامة ، ويقول العالم الفرنسى جيز (Jèze) إن تلك الزيادة ظاهرية ، لأن ازدياد السكان يقابله بالضرورة زيادة الإنفاق العام ، لمواجهة مطالب عدد أكبر من السكان ، فالعبء لم يزد لتوزيعه على عدد أكبر من الأفراد .

ونعتقد أن زيادة السكان يترتب عليها أيضاً ازدياد حقيقي في النفقات العامة لأن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية ، والطبقات الفقيرة تتطلب من الدولة كثيراً من النفقات ، بينما يتمتع أفرادها بالإعفاء من الضرائب ، أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضآلة دخولهم .

يضاف إلى ذلك أن ازدياد السكان يستلزم بطبيعة الحال عدداً أكبر من الخدمات ، ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجا ، مما يستدعى نفقات أكثر .

ويقول العالم الأمريكي بلين (Plehn)(١) إن الأعمال الحكومية تخضع لقانون النفقة النسبية المتزايدة أي أنه كلما زاد عدد السكان زادت النفقات العامة بنسبة أكبر من نسبة زيادتهم وهذا القول محل نظر ، لأن الزيادة النسبية في النفقات العامة تقترن عادة باتساع نطاق الخدمات العامة أو ارتفاع مستواها ، أي أن الزيادة في النفقات العامة لها ما يقابلها ، فهي إذن ليست دليلا على سريان القانون المذكور على الأعمال الحكومية ، ولا يكون اتساع الأعمال الحكومية سبباً في زيادة تكاليفها النسبية إلا نتيجة اختلال الأداة الحكومية أو عدم كفايتها .

٨٠ — وفي مصر كما في غيرها من الدول، اقترن ازدياد السكان بزيادة النفقات العامة وقد كان نصيب الفرد من النفقات العامه منذ سنة ١٨٩٧ كالآتي :

السـنة	نصيب الفرد من النفقات العامة		السـنة	نصيب الفرد من النفقات العامة	
	مليم	جنيه		مليم	جنيه
١٨٩٧	١٠٠	١	١٩٢٦—١٩٢٧	٥١٨	٢
١٩٠٧	٦٧٦	١	١٩٣٦—١٩٣٧	٤٨٥	٢
١٩١٦—١٩١٧	٣٥٣	١	١٩٤٦—١٩٤٧	٣٨٨	٥

(1) Plehn. C. C. Introduction to Public Finance, New York. 1921, P. 24.

ولما كان معظم السكان فى مصر من العناصر الزراعية، وكان ازدياد السكان بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثروة مع سوء توزيعها ، فقد كان من المنتظر أن تكون زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة أكبر ، لأن اجتماع الظروف المذكورة من شأنه أن يؤدى إلى انخفاض مستوى معيشة السواد الأعظم من السكان وزيادة ما يطالب من الهيئات العامة أداؤه من الخدمات ، لولا أن نظام الإيرادات العامة فى تلك المدة لم يكن ليسمح بزيادتها زيادة كبيرة لمواجهة زيادة النفقات ، ويرجع ذلك لعدم إمكان فرض ضرائب على إيرادات الثروة المنقولة وعلى كسب العمل نظراً لوجود الامتيازات الأجنبية حتى سنة ١٩٣٧ .

§ ٢ — اتساع المدن

٨١ — يؤدى إقبال الدولة على الصناعة إلى زيادة عدد سكان المدن والأوساط الصناعية زيادة كبيرة ، كما حدث منذ أوائل القرن التاسع عشر فى الدول التى تحولت نحو الصناعة ، كانجلترا وفرنسا وألمانيا ، وكلما ازدحمت المدن بالسكان كلما كثرت نفقاتها المحلية ، إذ يستلزم وجود عدد كبير من السكان فى صعيد واحد زيادة العناية بالصحة العامة ، وبوسائل النقل ، وبتوزيع المياه والغاز والتيار الكهربائى ، وإنشاء الطرق والميادين والحدائق العامة ، والعناية بالأمن ، كذلك ينشأ عن ازدحام المدن كثير من المسائل كحماية الآداب العامة ورقابة المحال العامة ومشاكل العمال ، والرقابة على المواد الغذائية ، وما إلى ذلك .

وكلما زاد عدد السكان واتسعت رقعة المدينة كلما ارتفع نصيب الفرد من النفقات العامة ، لأن سكان المدن الكبيرة أرفع ذوقاً ، وأكثر طلباً للرفاهية ، وأعظم حاجات ، وأكثر ثروة من سكان المدن الصغرى .

§ ٣ – نمو الوعي الاجتماعي

٨٢ – أدى انتشار التعليم فى المجتمعات الحديثة إلى تعزيز فكرة التضامن الاجتماعى فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها فى العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والمرض والعجز والشيخوخة والعوز ، وإعانة الفقراء واليتامى والأرامل .

٨٣ – وعزز ذلك أن توزيع دخول إضافية على الطبقات الفقيرة له فائدته من الناحية الاقتصادية أيضاً ، فهو من أنجع الوسائل لمكافحة الركود الطويل المدى الذى تعانى منه البلاد الرأسمالية النامية ، حيث يعجز الدخل القومى فى الفترة الطويلة عن الوصول إلى مستوى العمالة الكاملة ، لكبر حجم الادخار عن فرص الاستثمار المتاحة مما يؤدى إلى وجود نسبة من البطالة الدائمة ، فتوزيع دخول على الطبقات الفقيرة *المعروفة بكثرة ميلها إلى الاستهلاك يزيد من الطلب الكلى الفعلى* ، وينقص من حجم الادخار الكلى ، ويزيد من فرص الاستثمار والعمالة ، وتوزيع الدخول الإضافية على الطبقات الفقيرة قد يكون فى صورة نقدية مباشرة ، أو يأخذ شكل خدمات مجانية أو نصف مجانية .

ولا شك أن هذه الواجبات الاجتماعية الجديدة تؤدى إلى زيادة النفقات العامة ، ففى مصر ، أنشئت وزارة للشئون الاجتماعية ، ظهرت نفقاتها فى الميزانية للمرة الأولى فى سنة ١٩٣٩ – ١٩٤٠ ، وبلغت فى ذلك العام ١٧٢٩ جنيها ثم أخذت فى الزيادة حتى بلغت فى ميزانية سنة ١٩٥٦–١٩٥٧ . . ٣٫٣٠٨٫٩٠٠ جنيه ، وفى ميزانية ١٩٥٩ – ١٩٦٠ ٣٫١١٠٫٩٠٠ جنيه ، كذلك أنشىء مشروع للضمان الاجتماعى تابع للوزارة المذكورة.

المطلب الثالث

الأسباب الإدارية

٨٤ ـ الأداة الحكومية آلة معقده يقوم بإدارتها موظفون عديدون ، وكلما ساءت تلك الأداة أو لم تساير بتطورها تطور المجتمع وتطور وظائف الدولة ، أصبحت غير صالحة للبيئة التى توجد فيها ، وازدادت نفقاتها .

والمشاهد فى جميع الدول أن نمو وظائف الدولة أسرع من نمو الأداة الحكومية وهذا الاختلاف يرجع إلى ميل تلك الأداة إلى الركود ، فى حين أن النظم الاقتصادية والاجتماعية التى تؤدى إلى نمو وظائف الدولة ، فى حركة مستمرة ، فلا يلبث التفاوت أن يظهر بين الأداة الحكومية والأغراض التى يطلب إليها القيام بها ، مما ينشأ عنه قصور تلك الأداة . وزيادة تكاليفها النسبية ولذا ينبغى تجديد الأداة الحكومية حتى تستطيع القيام بدورها الذى تزداد أهميته باستمرار ، على وجه أكثر فاعلية وأقل نفقة .

ويساهم سوء التنظيم الإدارى ، وإزدياد عدد الموظفين فى زيادة النفقات العامة بقسط كبير ، وهذه الظاهرة ملموسة فى مصر ، إذ يحتاج نظامها الإدارى لإعادة النظر فيه ، لتنظيمه وتبسيط الإجراءات . وتغيير اللوائح حتى تتلاءم مع مقتضيات الحياة الحديثة ، وحتى تقل تكاليف الأداة الحكومية ، ويزداد إنتاجها .

٨٥ ـ أما زيادة عدد الموظفين فترجع إلى عدة أسباب أهمها :

(١) توسع الدولة فى وظائفها .

(٢) النظام الحزبى فى الدول الديمقراطية الحديثة ، لأن كل حزب يتولى مقاليد الأمور يتخذ من الوظائف الحكومية مكافآت لأعوانه وأنصاره .

(٣) سوء تكوين الموظفين ، لأنه كلما قلت مقدرة الموظفين كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر منهم ، هذا فوق أن الموظف غير الكفء لا يلبث أن يصبح خطراً على الإدارة ، إذا وصل إلى الوظائف العالية .

(٤) الخوف من تحمل المسئولية ، ويترتب عليه زيادة عدد كبار الموظفين ، لأن خوف المسئولية يدعو إلى عدم البت فى المسائل وإحالتها إلى الرؤساء ، ولتلافى ما ينتج عن ذلك من بطء فى العمل يزاد عدد كبار الموظفين .

(٥) كلما قل انتشار التعليم بين أفراد الشعب ، كلما إزدادت الحاجة إلى عدد أكبر من الموظفين ، لأن وجود عدد كبير من الأميين يجهلون القوانين والأنظمة يستدعى زيادة الرقابة والتوجيه وهذه تستلزم زيادة عدد الموظفين .

٨٦ — وفى مصر تتردد الشكوى من كثرة عدد الموظفين بالنسبة لحاجة العمل منذ عهد بعيد ، ويبلغ مجموع ماينفق على الموظفين فى الميزانية المصرية نحو ٤٦٪ منها .

وقد اهتمت الحكومة أخيراً فى مصر بإعداد الموظفين العموميين إعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة فأنشأت بمدينة القاهرة معهداً للادارة العامة ، بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، وقد ساهمت فى إنشائه الأمم المتحدة (١) .

---

(١) تتلخص أهداف هذا المعهد فى إعداد الموظفين إعداداً عملياً يكفل الارتفاع بمستوى العمل والإنتاج ، سواء أكان ذلك فى وظائف الحكومة أم الهيئات العامة ، وتحسين وسائل القيام بالأعمال الحكومية وتنسيقها ، وتنظيم الجهاز الادارى تنظيما يكفل السير بالعمل سيراً مثالياً ، والقيام بالبحوث المتعلقة بمشاكل الادارة لايجاد الحلول المناسبة لها ، وتبادل المعلومات مع الدول الأخرى من التطورات الرئيسية الحديثة فى الادارة العامة .

المطلب الرابع

الأسباب المالية

من أهم الأسباب المالية التى ساعدت على زيادة النفقات العامة سهولة الاقتراض فى العصر الحاضر ، ووجود فائض فى الإيرادات أو مال احتياطى . وعدم مراعاة بعض القواعد المالية .

§ ١ — سهولة الاقتراض

٨٧ — كانت الدول فيما مضى ، إذا احتاجت إلى الأموال ، تقترض من بعض كبار الماليين ، وكان عددهم قليلا ، والشروط التى يفرضونها قاسية ، فكانت ضمانا إلى حد ما ضد الإسراف فى الاقتراض ، أما الآن فإن الدولة تلجأ إلى جمهور أكبر ، يصل حتى صغار المدخرين ، وتمنح ميزات مغرية ، كإعفاء الفوائد من الضرائب ، ومكافآت التسديد والنصيب ، ودفع الفوائد بالذهب فى الأوقات التى تتدهور فيها قيمة النقود ، وعدم قابلية الحجز فى بعض الأحيان وتصدر سندات ذات فئات بسيطة ليتمكن صغار المدخرين من الاكتتاب فيها . يضاف إلى ذلك سهولة حصول المقرض على رأس ماله عند الحاجة ، ببيع السند فى سوق الأوراق المالية . كل ذلك جعل من السهل حصول الدولة على الأموال وساعدها على التوسع فى الإنفاق .

وقد نما الدين العام فى معظم الدول وبخاصة خلال الحربين العالميتين ، مما ساهم فى زيادة النفقات العامة . وكان السبب الرئيسى فى ازدياد الدين العام هو زيادة النفقات الحربية ، وتستوعب خدمة الدين العام من نفقات تلك الدول نسبة كبيرة .

§ ٢ — وجود فائض فى الإيرادات أو مال احتياطى

٨٨ — من المبادىء المالية أنه لا ينبغي للدولة ، في الظروف العادية ، أن تطالب

الأفراد بأكثر مما يلزم للقيام بالمرافق والمشروعات المعهود بها إليها ، بحيث لا يبقى هناك فائض من الإيراد العام . ووجود فائض فى الميزانية ، فى الظروف العادية ، أشد خطراً من وجود عجز فيها ، لأن الفائض يغرى الحكومة بالتوسع فى الإنفاق ، فإذا جاء الوقت الذى يتطلب إنقاص النفقات تعذر ذلك لصعوبة تخفيض النفقات العامة .

والمقصود بالفائض هنا ، هو الفائض الذى لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضا خاصا أما إذا قصدت الدولة من إيجاد الفائض تكوين مال احتياطى لغرض معين ، فذلك أمر آخر ، كأن تعمل الدولة على وجود فائض فى سنوات الرخاء لتنفق منه على إنعاش الاقتصاد القومى فى سنوات الكساد .

§ ٣ - عدم مراعاة بعض القواعد المالية

٨٩ — قد يترتب على عدم مراعاة بعض القواعد المالية ازدياد النفقات العامة ، ومن هذا القبيل ، إهمال قاعدة وحدة الميزانية ، إذ تؤدى إلى توزيع النفقات العامة ، على عدة ميزانيات ، مما يسهل قبول بعض النفقات التى قد لا تقبل إذا وضعت النفقات كلها فى ميزانية واحدة .

ومن ذلك أيضاً إطلاق حرية النواب فى اقتراح النفقات العامة . إذ كثيراً ما يسيئون استعمال تلك الحرية لأغراض انتخابية محلية ، ولذا يرى بعض الكتاب إلغاء حق النواب فى اقتراح زيادة النفقات العامة .

وقد تنبه إلى ذلك واضع دستور سنة ١٩٥٦ ، والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) ولكنه لم يذهب إلى حد إلغاء حق أعضاء مجلس الأمة فى اقتراح زيادة النفقات العامة ، فاقتصر على النص فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ من الدستور الأول ، والمادة ٣٢ من الدستور الثانى على أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء

أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة الدولة إلا بموافقة الحكومة ، وقد سبق أن أشرنا إلى هذا النص [١] .

المطلب الخامس

الأسـباب السياسية

تؤثر بعض العوامل السياسية فى ازدياد النفقات العامة وأهم تلك العوامل : انتشار المبادىء والنظم الديمقراطية فى الدول الحديثة ، ونمو مسئولية الدولة ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية .

كذلك للعلاقات الدولية الراهنة أثر ملموس فى زيادة نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية من جهة ، وفى ازدياد النفقات الحربية من جهة أخرى .

§ ١ – إنتشار المبادىء والنظم الديمقراطية

٩٠ — يؤدى انتشار المبادىء الديمقراطية فى الدول الحديثة بوجه عام إلى توسع الدولة فى وظائفها مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة ، يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية تميل إلى الإسراف فى الإنفاق ، لأن الانتخاب العام إذ يجعل السلطة للعدد ، يتيح للطبقات الفقيرة أن تسن من القوانين ما تحسن به مركزها الاقتصادى لا سيا وأن الطبقات الغنية هى التى تتحمل العبء الأكبر من النفقات .

كذلك للنظام الحزبى أثره فى زيادة النفقات العامة ، لأن الحزب الذى يتولى

---

١ — أنظر ص ٤٠ .

السلطة ، يكثر من المشروعات الاجتماعية لكى يحوز رضاء الناخبين ، ويسرف فى تعيين أنصاره وأعوانه فى وظائف الدولة حتى يدعم مركزه ويكافىء أنصاره ، وينفذ بعض الأشغال العامة لكى يرضى مؤيديه .

يضـــاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطيـة لا تعنى بالرقابة الدقيقة على المالية العامة .

§ ٢ — نمو مسئولية الدولة

٩١ — تغير النظر إلى الدولة ، من دولة غير مسئولة ، تتمتع بالسيطرة على الأفراد إلى دولة تؤدى خدمات عامة وترتب على ذلك زيادة الحالات التى تتكفل فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التى تصيبهم من جراء نشاط المصالح العامة .

وكانت أهم العوامل التى أدت إلى هذا التطور هى :

(١) إنتشار الديمقراطية ، لأنها تقوم على قاعدة تساوى الأفراد أمام التكاليف العامة ، وكل ضرر يلحق بأحد الأفراد من جراء سير المصالح العامة تكليف لا يجوز أن ينفرد به ، بل ينبغى أن يتحمله الجميع ، فيأخذ تعويضاً من الخزانة العامة ، بهذا يتوزع مالحقه من ضرر على المكلفين .

(٢) توسع الدولة فى وظائفها ، وازدياد تدخلها فى شئون الأفراد ، فبعد أن كانت تقتصر على القيام بالدفاع وحفظ الأمن والقضاء ، أصبحت تتدخل فى كثير من الأمور مما اتسع معه مجال احتكاكها بالأفراد .

(٣) ميل الرأى العام إلى توسيع مسئولية الدولة ، وتأثيره فى المشرع نفسه ، حتى أصبح لا يكاد يخلو تشريع كثير من الدول فى عصرنا الحاضر من قوانين تقرر مسئولية الدولة فى نواح مختلفة من نشاطها .

(٤) تأثير علماء القانون العام ، إذ ساهمت كتاباتهم فى تطور القضاء من عدم المسئولية إلى المسئولية ، وقد دافع بعضهم أيضاً عن تقرير مسئولية الدولة عن نشاطها التشريعى والقضائى بجانب مسئوليتها عن نشاطها الإدارى .

(٥) وجود قضاء إدارى فى بعض الدول ، إذ ساعد على نمو مسئولية الدولة فيها .

وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بمبدأ مسئولية الدولة فنص فى المادة ٢٣ منه على أن المصريين متضامنون فى تحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث والمحن العامة . وفى المادة ٢٤ على أن الدولة تكفل وفقاً للقانون تعويض المصابين بأضرار الحروب . وفى المادة ٢٥ على أن الدولة تكفل ، وفقاً للقانون أيضاً ، تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

§ ٣ — درجة نقاء الأخلاق السياسية

٩٢ — لاشك أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى الموظفين ، وبخاصة ذات القيمة الأخلاقيــة ، كالنزاهة والحرص على أموال الدولة له أثره فى زيادة النفقات العامة . فحوادث الاختلاس والصرف المتكرر ، والتزوير واستغلال النفوذ والاستعانة بالمركز الإدارى لتحقيق منافع خاصة ، وانتشار الرشوة تساهم فى زيادة النفقات العامة ويعظم خطر الرشوة إذا تعلق أمرها بكبار الموظفين الذين فى يدهم إقرار المقاولات والأشغال العامة الكبرى ومشتريات الهيئات العامة ، إذ يضيع على الدولة مبالغ جسيمة فوق أنه يعطى مثلا سيئاً يغرى بعض ذوى النفوس الضعيفة بمحاكاته .

§ ٤ — ازدياد نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية

٩٣ — أدى تطور العلاقات الدولية إلى زيادة نفقات التمثيل الخارجى ونفقات الاشتراك فى المنظمات الدولية ، كهيئة الأمم المتحدة ، والهيئات التابعة لها ، والجامعة العربية .

وقد أخذت نفقات وزارة الخارجية فى مصر منذ أعيد إنشاؤها فى الزيادة على النحو الآتى [١] .

السنة	جنيه
١٩٢٤—١٩٢٥	١٧٠و٨٥٦
١٩٥١ — ١٩٥٢	١و٤٣٥و٢١٩
١٩٥٦—١٩٥٧	١و٩٩٢و٨٠٠
١٩٥٧—١٩٥٨	٣و٤٠٠ و٣٩١
١٩٥٨—١٩٥٩	٣و٩٥٦و٠٧٥
١٩٥٩—١٩٦٠	٥و٨١٧و٠٠٠

§ ٥ — نمو النفقات الحربية

٩٤ — من أهم أسباب ازدياد النفقات العامة فى العصر الحاضر الحرب الحديثة وضخامة تكاليفها ، فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب فى الظروف العادية ما بين نصف وثلث ميزانيات الدول الكبرى ، وربع وخمس ميزانيات الدول الصغرى ، ويرجع ذلك إلى التقدم السريع فى الفنون والمخترعات الحربية وضرورة استعمال المخترعات الحديثة فى الجيش مما يضطر الدول إلى إنفاق مبالغ طائلة باستمرار لمد جيشها وأساطيلها وسلاحها الجوى بالآلات الحديثة المرتفعة الثمن ، والباهظة التكاليف .

وإلى جانب ذلك ، جعل تعقد العلاقات الدولية الحرب بين دولتين لا تلبث أن تمتد وتشمل غيرها من الدول ، يضاف إلى ذلك النفقات التى تستلزمها حماية المدنيين من أخطار الحرب ، ومساعدة عائلات المحاربين . كذلك يصاحب الحروب ارتفاع كبير فى الأثمان ، يزيد بدوره من نفقات الدولة ، إذ تضطر إلى منح موظفيها

---

١ — أرقام السنتين ١٩٢٤ـ٢٥ و ١٩٥١ـ٥٢ نفقات فعلية ، وباقى الأرقام تقديرات الميزانية ، وأرقام السنتين ١٩٥٨ـ٥٩ و ١٩٥٩ ـ ٦٠ نفقات وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة بإقليميها .

وعمالها إعانة غلاء المعيشة ، وإلى زيادة ما تدفعه ثمناً لمشترياتها من مواد وأدوات وآلات ومؤن وذخائر .

وهناك فوق ذلك عاملان كبيرا الأهمية ، يضاعفان من النفقات العامة أثناء الحروب وهما التبذير وتراخى الرقابة على نفقات الدولة .

ولا تقف زيادة النفقات العامة بانتهاء الحرب ، بل تستمر بعدها لتعمير ماخربته ، ولدفع فوائد القروض الضخمة التى عقدتها الدولة أثناءها ، ولدفع معاشات للمحاربين وأسرهم .

٩٥ — وفى مصر أخذت النفقات الحربية فى الزيادة على النحو الآتى[1]:

السنة	جنيه
١٨٨٠	٤٥٧و١٦٤
١٨٩٠	٥٧١و٩٦٣
١٩٠٠	٩١٧و٩٩٨
١٩١٠	١و١٤٤و٧٩٨
١٩٢٠ — ١٩٢١	٢و٦٥٧و٩٩٢
١٩٣٠ — ١٩٣١	٢و١١١و٣٣٠
١٩٤٠ — ١٩٤١	٦و٦٨٢و٧٠٠
١٩٥٠ — ١٩٥١	٢٩و٧٨٨و٦١٨
١٩٥٩ — ١٩٦٠	٩٥و٠٦٢و١٠٠

المبحث الثانى

آثار الازدياد المستمر فى النفقات العامة

صعوبة تخفيض النفقات العامة

٩٦ — يتضح مما سبق أن من الصعب إبقاء النفقات العامة ضمن حدود معينة .

(١) ارقام السنوات ١٨٨٠ إلى ١٩٥٠ ــ ١٩٥١ نفقات فعلية ، وارقام سنة ١٩٥٩ ــ ١٩٦٠ تقديرات الميزانية لجمهورية العربية المتحدة باقليميها

كما أنه ليس من السهل تخفيضها ، لما يلقاه التخفيض من المقاومة ، فمن النادر مثلا في الأحوال العادية ، أن يستغنى عن موظفين اتضحت زيادتهم عن حاجة العمل ، وإذا ترتب على تنفيذ إصلاح إدارى أو قضائى إلغاء نفقة عامة ، تكاتفت المصالح التى يمسها هذا الإلغاء على إحباط الإصلاح المنشود . ويترتب على ذلك أنه ينبغى من البداية مضاعفة الحذر عند تقرير نفقات جديدة ، إذ كثيراً ما يقر المشرع قوانين لا تستدعى فى البداية نفقات عامة أو تستدعى نفقات ضئيلة . ولكن يترتب عليها فيما بعد نفقات تزداد تدريجياً ، وتظهر وطأتها فى الميزانيات المقبلة .

كذلك يجب أن تكون الإيرادات العامة أو بعضها على الأقل ، على درجة كبيرة من المرونة لكى يمكن أن تواجه زيادة النفقات بدون تعديل كبير فى نظامها ، حتى لا يضار الاقتصاد القومى ، ولما كانت الضريبة هى أكثر الإيرادات العامة مرونة فينبغى أن يكون جل اعتماد الدولة عليها ، وبخاصة فى الظروف العادية .

لا يترتب حتما على زيادة النفقات العامة زيادة عبء الضريبة

٩٧ — ذلك لأن زيادة النفقات العامة تصطحب غالبا بزيادة فى الثروة القومية ، وفى الدخل القومى ، مما يترتب عليه زيادة حصيلة الضرائب ، دون حاجة لزيادة سعرها ، والمشاهد فى الدول المتقدمة فى الحضارة أن ازدياد النفقات العامة يسير جنباً إلى جنب مع ازدياد ثروتها القومية ولذلك لا تؤثر النفقات العامة فى ثقل التكاليف العامة .

وحتى لو فرض وزادت الدولة نصيبها من الدخل القومى ، لتواجه زيادة ما تؤديه من خدمات ، فإنه ليس من الضرورى أن يترتب على ذلك زيادة العبء الحقيقى على المكلفين ، بل قد يقل ، ولو أن العبء الظاهرى يكون قد ازداد .

القسم الثاني

الايرادات العامة

القسم الثانى

الإيرادات العامة (١)

مقدمة :

٩٨ — تحصل الهيئات العامة على عدة أنواع من الإيرادات ، وقد يكون ما تحصل عليه ثمناً خاصاً ، أو ثمناً عاما ، وقد يكون رسما أو ضريبة ، أو مقابل تحسين أو ضريبة خاصة وإلى جانب ذلك يأتيها بعض المال من الغرامات وهى عقوبات جنائية.

والإيرادات العامة ، قد تكون إيرادات عادية أو إيرادات غير عادية ، وقد تكون إيرادات اقتصادية أو إيرادات سيادية .

وسنتكلم فيما يلى على كل نوع من أنواع الإيرادات العامة باختصار ، مرجئين الكلام تفصيلا فيما يحتاج منها إلى تفصيل إلى ما بعد .

§ ١ — الثمن الخاص

٩٩ — تحصل الهيئات العامة على الأموال اللازمة للقيام بالخدمات الملقاة على عاتقها بأن تتقاضى مقابلا لهذه الخدمات ، ويتوقف وصف هذا المقابل على نسبة النفع العام إلى النفع الخاص فى الخدمة التى تؤديها ، كما تراها الجماعة فى وقت معين .

فإذا كانت الخدمة كلها نفعاً خاصاً فإن ما تتقاضاه مقابلها يكون «ثمناً خاصاً» (٢)

---

(١) الإيرادات العامة : Recettes Publiques أو Revenus Publics بالفرنسية ، و Public Revenues أو Public Income بالانجليزية .

(٢) الثمن الخاص : Prix Privé بالفرنسية .

كالإيراد الناتج من بيع محصولات أراض تمتلكها الهيئة العامة ، لأنه من نوع الأثمان التى يستعملها الأفراد فى معاملاتهم ، والتى تحددها ظروف العرض والطلب ، ويستهدف البائع منها الحصول على أكبر ربح مستطاع .

§ ٢ — الضريبة

١٠٠ — وإذا كانت الخدمة كلها نفعاً عاماً ، كالدفاع وحفظ الأمن ، أى تفيد المجموع بأسره ، ولا يمكن تجزئتها ، ولا تقسيم فائدتها على الأفراد ، فإن ما تتقاضاه الهيئة العامة مقابلها يسمى « ضريبة » (١) .

والفرق بين الثمن والضريبة أن الثمن اختيارى ، أما الضريبة فاجبارية وإن الثمن تحدده ظروف العرض والطلب ، أما الضريبة فتحددها عناصر أخرى ، كمقدار الدخل أو الثروة .

ويرجع هذا الفرق بين الثمن والضريبة ، كما سبق القول ، إلى أن الخدمة التى يدفع الثمن نظيرها قابلة للتجزئة والقياس ، فيمكن للفرد أن يقيس مدى النفع الذى يعود عليه منها ويقابل بينه وبين الثمن ، أما الخدمة التى تدفع الضريبة فى مقابلها فغير قابلة للتجزئة ، ولا يمكن قياس درجة استفادة كل فرد منها ، ولذلك فالأفراد لا يطلبونها ، أى أن الطلب الفردى عليها منعدم ، فلا يصلح جهاز الثمن لتحديد مقابل الخدمة ، وهذا ما دعا إلى استعمال جهاز آخر هو الضريبة .

ويمكن تعريف الضريبة بأنها جزء من أموال الأفراد تجبرهم الهيئات العامة على دفعه لها لكى تتمكن من أداء الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التى لا يطلبها

---

(١) الضريبة Impôt بالفرنسية ، و Tax بالانجليزية .

الأفراد لأنهم لا يشعرون أنها تفيدهم فائدة خاصة والتى يستفيد منها المجموع بأسره .

* * *

١٠١ ـ أما إذا اشترك النفع العام والنفع الخاص فى الخدمة ، فإن ما يدفعه الأفراد يكون إما « ثمناً عاما » أو « رسماً » .

ويكون ثمناً عاما إذا كان النفع الخاص أكبر من النفع العام ، ورسما إذا كان النفع العام على العكس أكبر من النفع الخاص .

§ ٣ ـ الثمن العام

١٠٢ ـ الثمن العام [١] هو مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة نظراً لأهميتها ، وضرورة إتاحة فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد ، أو لأنها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذ تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة ، كتوريد المياه للمساكن فى المدن ، وتراعى الهيئة العامة فى تحديد ثمن الخدمة المبيعة الحصول على أعظم نفع للجماعة وليس الحصول على أكبر ربح ممكن كما فى حالة الثمن الخاص ، والثمن العام يكون عادة أقل من الثمن الذى تطلبه المنشآت الخاصة ، إذا قامت هى بأداء تلك الخدمات .

ويشبه الثمن العام الثمن الخاص فى أن كلا منهما اختيارى ، ويفترق عنه فى أن الثمن الخاص يقصد منه الحصول على أكبر ربح مستطاع .

ويختلف الثمن العام عن الضريبة فى أنه اختيارى بينما الضريبة إجبارية .

§ ٤ ـ الرسم

١٠٣ ـ الرسم [١] هو المقابل الذى يدفعه الفرد لهيئة عامة نظير خدمة معينة تؤديها له

---

(١) الثمن العام : Prix Public بالفرنسية الرسم Taxe بالفرنسية و Fee بالانجليزية .

بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع ، فتسجيل الملكية العقارية مثلا يستفيد منه طالب التسجيل فائدة خاصة هى صيانة حقه ، كما يستفيد منه المجموع فائدة أخرى هى تأمين المعاملات المدنية .

ومجموع ما يدفعه الأفراد فى هذه الحالة مقابل الخدمة التى يطلبونها يستخدم فى سداد بعض نفقات تأدية الخدمة ، أما الباقى فيسدد من حصيلة الضرائب فى مقابل استفادة المجموع ، ولهذا ينبغى أن يكون الرسم أقل من تكاليف أداء الخدمة .

ولا تختلف الخدمة التى تتقاضى الهيئة العامة فى مقابلها ثمناً عاماً عن الخدمة التى تتقاضى فى مقابلها رسما من حيث جوهرها ، لأن الفرق بين خدمات الهيئات العامة فرق فى درجة اتصاف نفعها بالعمومية ، وليس فرقا فى النوع . فإذا تغلبت الصفة العامة على الصفة الخاصة فى النفع الناتج من الخدمة كان ما تتقاضاه الهيئة العامة فى مقابلها رسما ، وإلا فهو ثمن عام . والذى يغلب إحدى الصفتين على الأخرى هو الهيئة العامة ، فأجور البريد قد تعتبر رسما ، وقد تعتبر ثمناً عاما تبعا لتغليب الصفة العامة أو الصفة الخاصة فى النفع الناتج من تلك الخدمة .

ويشبه الرسم الثمن العام فى أن كلا منهما مقابل خدمة خاصة ، وأنه يدفع عند طلب الخدمة ، فما لم تطلب الخدمة لا يدفع الرسم أو الثمن العام . ويفترق عنه فى أن النفع العام أكبر فى حالة الرسم منه فى حالة الثمن العام .

ويختلف الرسم عن الضريبة فى أنه مقابل خدمة خاصة ، أما الضريبة فمقابل الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة .

تلك هى الأنواع الرئيسية للايرادات العامة .

* * *

وهناك نوع آخر من الايرادات العامة يسمى «مقابل التحسين» أو « الإتاوة » .

§ ٥ — مقابل التحسين (١)

١٠٤ — مقابل التحسين أو الإتاوة إيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد ، مقابل استفادتهم فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام . فإنشاء شارع جديد مثلا يستفيد منه المجموع ، غير أنه إلى جانب هذا النفع العام الذى يبرر الإنفاق على العمل من الضرائب ، يوجد نفع خاص قابل للقياس والتقدير يظفر به ملاك العقارات التى سوف تقع على جانبى الشارع الجديد ، لأن قيمتها سترتفع ولذلك فإن الهيئة العامة تشركهم فى نفقات العمل بإلزامهم بدفع جزء منها هو ما يطلق عليه «مقابل التحسين»

ومقابل التحسين يشترك فى خصائصه مع الرسم والضريبة ، فيشترك مع الرسم فى كونه مقابل خدمة خاصة ، ويشترك مع الضريبة فى كونه إجبارياً .

وللتمييز بين مقابل التحسين والرسم والضريبة نقول إن إنشاء (كوبرى) مثلا يفيد المجموع ، كما يفيد أصحاب الأملاك المجاورة له ، والعابرين عليه ، فإذا عاد منه على الأملاك المجاورة له نفع كبير ، فإن جزءاً من نفقات إنشائه يسدد بواسطة مقابل التحسين يدفعه أصحاب تلك الأملاك ، ويسدد الباقى من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد ، أما إذا كان معظم نفعه يعود على العابرين ، سدد جزء من نفقاته بواسطة رسم يدفعه كل من يمر على الكوبرى . وإذا كان انتفاع المجموع به يطغى على انتفاع ملاك الأراضى المجاورة وانتفاع العابرين فإن نفقات إنشائه كلها تسدد من حصيلة الضرائب .

وأول ما استعمل نظام مقابل التحسين فى ولاية نيويوك فى أواخر القرن السابع عشر ، ثم انتشر فى باقى الولايات المتحدة ، وقد طبق على المشروعات الآتية : إنشاء

---

(١) مقابل التحسين بالفرنسية Contribution Spéciale أو Contribution Particulière ويسمى فى انجلترا Betterment Taxes ، وفى الولايات المتحدة Special Assessments .

الشوارع وإضاءتها بالغاز والكهرباء ، وتظليلها بالأشجار ، وإيصال مياه الشرب إلى المساكن ، وإنشاء المجارى ، وتذليل الملاحة فى الأنهار ، وما إلى ذلك .

١٠٥ — ويشترط فى استعمال نظام مقابل التحسين اجتماع شرطين :—

الأول — توفر النفع العام فى الأعمال التى يفرض مقابل التحسين للمساعدة فى تنفيذها .

الثانى — أن تكون المنفعة الخاصة التى يظفر بها ملاك العقارات من هذه الأعمال قابلة للقياس والتقدير حتى يمكن توزيع تكاليفها عليهم توزيعاً عادلا ، ووجود تلك المنفعة الخاصة هو الذى يميز مقابل التحسين عن الضريبة ، فإذا انعدمت المصلحة الخاصة لم تجز المطالبة بمقابل التحسين ، على أنه يكفى أن تكون المنفعة الخاصة متوقعة الحصول لا حاصلة بالفعل ، كذلك يجب أن يكون مقدار مقابل التحسين متناسباً مع مقدار المنفعة الخاصة ، ولهذا فإن مقابل التحسين لا يكون تصاعدياً ولا تسرى عليه الأحكام الخاصة بالضرائب كالإعفاء .

١٠٦ — ويستعمل مقابل التحسين للقيام بالإصلاحات العينية بخلاف الضرائب والغرض منه الحصول على جزء من نفقات الإنشاء ولذلك فهو مبلغ متجمد يدفع مرة واحدة أو على أقســـاط محدودة . وبهذا يختلف عن الرسم الذى يدفع عند كل طلب للخدمة .

أما نفقات الصيانة والإدارة فهى نفقات متجددة ولذلك تؤخذ من حصيلة الضرائب .

وأكثر استعمال نظام مقابل التحسين من الهيئات المحلية ، أما الدولة فلا تستعمله إلا نادراً .

ومن الدول التى تستعمل نظام مقابل التحسين غير الولايات المتحدة انجلترا وبلجيكا وألمانيا .

نظام مقابل التحسين فى مصر :

١٠٧ — أدخل هذا النظام فى مصر بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ الصادر فى ٢٠ ابريل ١٩٥٥ [1] وجعل ذا أثر رجعى إذ نصت المادة ٢٠ منه على العمل به من أول يناير سنة ١٩٥٣ ، وذلك على ما جاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون . لأن المشروعات العامة الكبرى التى ترتب عليها ارتفاع قيمة الأراضى والعقارات المبنية بدأت فى أوائل سنة ١٩٥٣ .

١٠٨ — ومقابل التحسين مورد من موارد المجالس البلدية التى تقع فى دوائرها مناطق التحسين ، ويسرى فى المدن والقرى التى بها مجالس بلدية ، على العقارات والأراضى الواقعة فى مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال ذات نفع عام ، . بينها القانون فى مادته الثانية وهى : « إنشاء الطرق والميادين والكبارى والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية ، أو تعديلها ، ومشروعات المجارى ، أو أية مشروعات أخرى ذات منفعة عامة يقرر مجلس الوزراء إضافتها إليها » .

وتعين مناطق التحسين التى يسرى المقابل على العقارات والأراضى الكائنة فيها

---

(١) وقبل ذلك صدر المرسوم بقانون رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٥٢ ، ينص على أنه « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً رسوماً إضافيه على ضرائب الأطيان فى المديرية لمدة معينه بما يوازى تكاليف إنشاء ما يدخل فى حدودها من الطرق الاقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزم ذلك من أعمال صناعية ، ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم (الآن قرار من رئيس الجمهورية) » وهذه الفريضة وإن كان المشرع قد أطلق عليها اسم « رسم » إلا أنها من قبيل مقابل التحسين .

كذلك كان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية يحتوى على نص (م ٤٥) يجيز للمجلس أن يفرض إتاوة على العقارات التى تنتفع من المشروعات العامة بحيث لا تجاوز نسبتها خمسين فى المائة من الزيادة فى قيمة هذه العقارات . وقد ألغى هذا النص بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المذكور .

بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية[١] . ويسرى مقابل التحسين على العقارات والأراضى التى لا تبعد أكثر من مائة وخمسين متراً من حافة الطريق أو الميدان المزمع إنشاؤه أو توسيعه أو تعديله .

وبالنسبة إلى إنشاء أو تعديل الكبارى والمجازات السطحية والممرات السفلية ، يسرى المقابل على العقارات الكائنة فى المنطقة الواقعة حول الكوبرى أو المجاز أو الممر السفلى على بعد لا يتجاوز ثلاثمائه متر من محور الكوبرى أو المجاز أو الممر و ٣٠٠ متر من كل من نهايتى الكوبرى أو المجاز أو الممر .

وبالنسبة للمجارى العامة يسرى المقابل على العقارات التى تتصل مباشرة بطريق مزود بخط من شبكة المجارى ، وكذلك على العقارات التى تطل على طريق ليس به خط من شبكة المجارى متى كانت المسافة بينها وبين أقرب وصلة جديدة لا تزيد على مائة متر .

كيفية تحديد مقابل التحسين

١٠٩ — لتحديد مقابل التحسين تقدر قيمة العقار الداخل فى المنطقة (منطقة التحسين) قبل التحسين وبعده بواسطة لجنة خاصة ، روعى فى تشكيلها توافر العناصر الفنية والهندسية[٢].

---

(١) بالاتفاق بين وزارة الشئون البلدية والقروية وبين الوزارة أو المصلحة المختصة .

(٢) وهذه اللجنة تستأنس فى تقديرها بثمن شراء المالك الأخير للعقار وما أحدث فيه من تعديلات أو تحسينات ، وبثمن المثل فى الصفقات التى تمت فى مدة قريبة من وقت التقدير بشأن العقارات المجاورة الواقعة فى منطقة التحسين .

وهى مكونة من مدير أعمال من وزارة الشئون البلدية والقروية رئيسا ، ومن رئيس قسم التنظيم بالمجلس البلدى المختص (مهندس) ، وعضو من المجلس البلدى ، ومندوب عن تفتيش المساحه ، أعضاء .

وللمجلس البلدى حق الاعتراض على تقدير اللجنة أمامها . ولكل ذى شأن حق الطعن فى قرارات هذه اللجنة خلال ثلاثين يوما أمام لجنة أخرى روعى فى تشكيلها تمثيل عنصر قضائى تتوافر به عوامل الثقة والاطمئنان ، فعهد برئاستها إلى رئيس المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار أو وكيلها [١] . وتفصل هذه اللجنة فى الطعن نهائياً .

ويكون مقابل التحسين مساويا لنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل التحسين وبعده .

كيفية أداء مقابل التحسين :

١١٠ ـ للتيسير على المالك فى أداء المقابل خوله المشرع حق الخيار ، خلال ستين يوماً من تاريخ إعلانه بالتقدير النهائى لقيمة العقار بين طرق ثلاث للوفاء بالمقابل :

(١) أن يؤدى المقابل فوراً .

(٢) أن يؤديه مقسطا على عشرة أقساط سنوية متساوية ، على أن تحل جميع الأقساط فى حالة التصرف فى العقار .

(٣) أن يؤديه كله أو بعضه عينا إذا كان العقار أرضا فضاء .

وإذا لم يستعمل المالك حق الخيار المذكور فى خلال الميعاد المحدد ، ألزم بأداء المقابل فى حالات ثلاث تتحقق بها إفادته مادياً من التحسين وهى :

---

(١) وبعضوية مراقب المراقبة الاقليمية بوزارة الشئون البلدية والقروية ، ومفتش المساحة ومفتش المالية ، وعضوين من أعضاء المجلس البلدى ، ويدفع رسم للطعن أمامها مقداره ١ ٪ من المبلغ المتنازع عليه على ألا يقل عن جنيه واحد ولا يزيد على عشرين جنيها .

(١) حالة بناء الأرض الفضاء ، أو تعلية المبنى القائم ، أو تعديله ، بحيث يترتب على ذلك زيادة فى إيراد العقار — ويكون تحصيل المقابل فى هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر ، يحل أولها عند الحصول على رخصة البناء أو التعلية أو التعديل .

(٢) حالة انتقال الملكية بالميراث — ويحصل المقابل فى هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر يحل أولها بعد سنة من تاريخ وفاة المورث .

(٣) حالة التصرفات الناقلة لملكية العقار — ويكون المقابل فى هذه الحالة مساويا لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين ، كما قدرتها اللجنة ، وبين ثمن بيعه إذا زاد هذا الثمن على قيمته بعد التحسين ، ذلك أن مالك العقار قد أغفل استعمال حق الخيار المخول له ثم تصرف فى العقار بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين أما إذا كان المالك قد استعمل حق الخيار فى ميعاده ، فلا يسأل إلا عن مقابل تحسين مساو لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين وبعده ، ولو بيع العقار بعد ذلك بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين ، وقصد المشرع من ذلك حث المالك على استعمال حق الخيار فى ميعاده ، حتى لا يتعرض لدفع مبلغ أكبر .

— وإذا حدث التصرف فى جزء من العقار استحق المقابل بنسبة هذا الجزء إلى العقار كله .

ويلاحظ أن وفاة المالك الذى استعمل حقه فى التقسيط وفقاً للقانون لا يترتب عليها تغير فى مواعيد أو قيمة الأقساط السنوية الباقية المستحقة التى يلزم بها الورثة .

التحصيل وضماناته .

١١١ — يحصل مقابل التحسين المجلس البلدى ، وله فى جميع الأحوال أن

يحصله عن طريق خصمه مما يستحق فى ذمته لذوى الشأن من تعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة أو للتحسين .

ـ وضمانا لأداء مقابل التحسين نص القانون (٢٢٢ لسنة ١٩٥٥) فى المادة ١٥ منه على اعتباره ديناً ممتازاً على العقار على أن يأتى فى المرتبة بعد المصروفات القضائية والضرائب ، كما نص على أن يكون تحصيله فى حالة التأخير بطريق الحجز الإدارى .

وبجانب ذلك حظر القانون (م ١٦) شهر أى تصرف ناقل للملكية عقار إلا بعد التحقق من أن هذا العقار لا يقع فى مناطق التحسين ، أو بعد أن يقدم صاحب الشأن شهادة من المجلس البلدى المختص بموافقته على إجراء الشهر .

§ ٦ — الضرائب الخاصة

١١٢ ـ الضرائب الخاصة إيرادات عامة لا تدخل فى أحد الأقسام السابقة ولذلك يجعلها معظم المؤلفين الإيطاليين على حدة فى قسم خاص . ويطلقون عليها اسما واحداً . وجميع إيرادات هذا القسم تشترك مع الضريبة فى كونها إجبارية ومن هنا كانت تسميتها بالضرائب ، ولكنها تختلف عنها فى مدى عموميتها ومن هنا كان وصفها بالخاصة .

والخصوصية تكون لأسباب مختلفة :

ـ فقد تكون لأنه يراد من الضريبة الخاصة تغطية نفقات خدمة معينة لا نفقات كل الخدمات بوجه عام ومن هذا القبيل ضريبة الخفر ، ومعظم الضرائب المحلية فى انجلترا كرسم الفقراء ، والفرائض المعروفة فى فرنسا باسم Taxes parafiscales [١] .

---

(1) Kientz. Essai sur les Recettes parafiscales en France. Thèse Paris 1949.

وقد تكون الخصوصية لأن الضريبة تجبيها طوائف خاصة أو مؤسسات تقوم بوظيفة عامة لصالح جماعة معينة ، إذا أعطتها الدولة حق جباية ضرائب إجبارية من أعضائها أو من غيرهم ، وترجع الخصوصية هنا إلى أن الذى يجبى الضريبة ليس الدولة ولا إحدى السلطات المحلية ، ولكن هيئة أخرى . ولأن الغرض منها رعاية مصالح هذه الطوائف الخاصة والمؤسسات ، ومن هذا القبيل الرسوم التى يدفعها الاسرائيليون فى بعض مقاطعات إيطاليا لهيئاتهم الخاصة للصرف منها على القيام بشعائرهم الدينية ، والدمغة التى أعطى المشرع المصرى لبعض النقابات الحق فى تحصيلها بقصد المساهمة فى تكوين رؤوس أموال لصناديق المعاشات والإعانات الخاصة بها كدمغة اتحاد نقابات المهن الطبية (١) .

§ ٧ — صعوبة التميز بين بعض الايرادات العامة وبعضها الآخر

١١٣ — ليس من السهل فى بعض الأحيان التمييز بين الثمن العام والرسم والضريبة ، إذ كثيراً ما تتداخل بعضها فى بعض ، فإذا احتكرت الدولة مثلا إنتاج سلعة أو خدمة معينة لبيعها للأفراد كالنقل بالسكك الحديدية ، وكان ثمن البيع يتساوى مع تكاليف الإنتاج فإن ما يدفعه الأفراد يعد ثمناً عاماً . أما إذا زاد ثمن البيع عن تكاليف الإنتاج فإن الفرق يعتبر نوعا من أنواع الضريبة ، تنتهز الدولة فرصة طلب الفرد للسلعة أو الخدمة وتلزمه بدفعه لها .

وإذا قل الثمن العام عن تكاليف الإنتاج فإن معنى ذلك أن الدولة تؤدى جزءاً من الخدمة دون مقابل وترى أن تسدد تكاليف هذا الجزء من حصيلة الضرائب ،

---

(1) Jannaccone, I tributi, Speciali, Torino, 1909.

وفى هذه الحالة يحسن أن يسمى المقابل « رسماً » لأن الغالب فى الرسم أن يقل عن تكاليف الخدمة .

وإذا تجاوز ما يدفعه الفرد كرسم تكاليف إنتاج الخدمة ، عدت الزيادة نوعاً من أنواع الضريبة أيضاً .

١١٤ — يتضح من ذلك أن المقابل قد يشترك فيه وصفان ، فيكون فى بعض الأحيان ثمناً وضريبة فى وقت واحد ، كما قد يكون رسماً وضريبة معا ، مما جعل بعض علماء المالية يطلقون عليه (Impôt-prix public) (Impôt-tax) على التوالى (١) .

ويلاحظ أن العرف الإدارى قد جرى على إطلاق لفظ رسوم على بعض أنواع الضرائب مثل الرسوم الجمركية ورسوم الإنتاج مع أنها ضرائب حقيقية ولعل ما يبرر هذه التسمية هو عنصر الاختيار فى هذه الضرائب ، وهو فى الحقيقة اختيار ظاهرى ، لأن المستورد إذا كان يستطيع عدم دفع الرسوم الجمركية بالامتناع عن الاستيراد ، فإن التضحية التى يتحملها تفوق المنفعة الناتجة عن عدم دفع الرسم . ولا يعدو الاختيار فى هذه الحالة أن يكون كاختيار التاجر بين دفع ضريبة الأرباح التجارية وبين عدم ممارسته للتجارة .

§ ٨ — الغرامات (٢)

١١٥ — الغرامات والعقوبات المالية الأخرى كالمصادرة تمد الدولة ببعض الدخل ، ولكنها لا ترتبط بالدراسة المالية ، إذ ليس القصد منها الحصول على إيراد

(١) ويطلق بعض علماء المالية الانجليز على النوع الذى يمتزج فيه الثمن بالضريبة : Quasi-Tax

(٢) الغرامات Amendes Pénales بالفرنسية ، و Penalties بالإنجليزية .

للدولة ، وإنما القصد منها الرغبة فى منع الأفراد من ارتكاب أعمال معينة . وهى غاية اجتماعية لا صلة لها بالنظام المالى .

ومع ذلك فقد يؤدى انخفاض مبلغ الغرامة إلى أن تتخذ صفة الضريبة . كما قد يؤدى ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذها صفة الغرامة ، فإذا حددت الدولة مثلا سرعة قصوى للسيارات وفرضت غرامة معتدلة تدفع فى كل مرة تتجاوز فيها السيارة هذه السرعة ، وحصلت هذه الغرامة فى مواعيد دورية لأمكن اعتبار هذه الغرامة « ضريبة سرعة » يمكن مقارنتها بالضريبة على البنزين . فهذه ضريبة على تسيير السيارة ، وتلك ضريبة على سرعتها ، أما إذا كانت الغرامة مرتفعة وكان تكرار المخالفة يؤدى إلى زيادة الغرامة أو إلى سحب رخصة القيادة أو إلى السجن اعتبرت الغرامة عقوبة (١) .

١١٦ — كذلك قد يؤدى ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذها صفة الغرامة إذا ترتب عليه قلة الحصيلة أو انعدامها ، كما لو زادت الدولة سعر الضريبة الجمركية على سلعة معينة زيادة تؤدى إلى قلة الكمية المستوردة أو امتناع استيرادها امتناعاً تاما فتقل حصيلتها أو تنعدم مما يتعارض والغرض المالى .

§ ٩ - الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية

١١٧ — تنقسم الإيرادات العامة من حيث تكرارها الدورى إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية .

فالإيرادات العادية هى التى تتكرر فى مواعيد منتظمة ، كل سنة عادة إما لطبيعة المورد ، مثل إيراد ممتلكات الدولة ، أو بنص تشريعى كالضرائب والرسوم .

---

(1) Dalton. H., Principles of Public Finance. London, 1954, P, 20.

أما الإيرادات غير العادية فهى التى لا تتكرر فى مواقيت متوالية كحصيلة قرض أو ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال ، أو ثمن بيع جزء من أملاك الدولة آلت إليها لانقطاع الوارث ، أو عن طريق الهبة وهذا التقسيم يقابل تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية .

§ ١٠ — الايرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية

١١٨ — تنقسم الإيرادات العامة من حيث مصدرها إلى إيرادات اقتصادية وإيرادات سيادية .

فالأولى ويطلق عليها أيضاً إيرادات القانون الخاص هى التى تحصل عليها الدولة من أملاكها ، وتشمل الثمن الخاص والثمن العام .

أما الثانية وتسمى أيضاً إيرادات القانون العام فهى الإيرادات التى تحصل عليها الدولة جبراً من الأفراد ، بما لها من حق السيادة ، وتشمل الضرائب والرسوم ومقابل التحسين .

وسنكتفى بما قلناه عن مقابل التحسين والضرائب الخاصة ، وندرس فيما يلى دخل الدولة من أملاكها ثم الرسوم والضرائب .

الفرع الأول

دخل الدولة من أملاكها

الدومين العام والدومين الخاص (١)

١١٩ ـ يطلق على أملاك الدولة اسم الدومين ، وينقسم من الوجهة القانونية إلى قسمين كبيرين :

(١) الدومين العام أو الأملاك العامة .

(٢) الدومين الخاص أو الأملاك الخاصة ويطلق عليه أيضاً الدومين المالى ويسمى فى مصر « أملاك الميرى الحرة » .

ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص اختلافاً كبيراً .

١٢٠ ـ فالدومين العام يتكون من أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة ، والموانى ، والشواطىء ، والقلاع وما إلى ذلك . وهو يخضع لنظام خاص يحدده القانون الإدارى ولا يجوز بيعه ولا تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة ، ولا يغل فى الغالب إيراداً .

١٢١ ـ أما الدومين الخاص فتديره الدولة وتستثمره بصفتها مالكة ، ويخضع بوجه عام لقواعد القانون المدنى ، ويمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، كما يمكن

---

(١) الدومين العام : Domaine Public ـ الدومين الخاص Domaine Privé الدومين المالى Domaine Fiscal .

للأفراد تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة[1] ، وهو يغل فى الغالب إيراداً ، وهو المقصود عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص. وقد كان الدومين الخاص هو المصدر الأول لإيرادات الدولة فى العصور الماضية ثم أخذ يتضاءل تدريجياً حتى أصبح لا يعتد به فى معظم الدول ، إلا أنه بدأ أخيراً يستعيد بعض أهميته ، ولكن بعد أن اتخذ شكلا جديداً واتسعت أهدافه . فقد نشأ دومين جديد عقارى وصناعى وتجارى يغاير الدومين القديم فى خصائصه وأغراضه ، ويشمل عدة مرافق تهدف إلى خدمة المصلحة العامة كالبريد ، والمواصلات الحديدية ، والمصانع النموذجية والمصانع الحربية ، وما إلى ذلك .

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقارى ودومين منقول ودومين صناعى ودومين تجارى .

المبحث الأول

الدومين العقارى

- الدومين العقارى هو أقدم أنواع الدومين ويشمل الأراضى والغابات والمناجم ومجارى المياه .

§ ١ ـ الأراضى

١٢٢ ـ كانت الأراضى أهم مصادر الإيراد العادية فى العصور الوسطى ،

---

(١) على أنه يلاحظ أن المادة ٢/٩٧٠ من القانون المدنى المصرى تنص ، بعد تعديلها بالقرار بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ على أنه : « لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عينى عليها بالتقادم . وأضاف القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٩ إلى ذلك : « كما لا يجوز التعدى عليها . وفى حالة حصول التعدى يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إداريا بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة ».

فلما نمت وظائف الدولة ، وزادت النفقات العامة أصبحت إيرادات الأراضى غير كافية فأخذت الدولة تعتمد على الضرائب وباعت أراضيها ، لأن استغلال الأفراد لها يفضل استغلال الهيئات العامة ، إذ تحتاج الزراعة إلى بذل عناية شخصية مباشرة لا يمكن أن تجارى الهيئات العامة الأفراد فيها .

الدومين العقارى فى مصر

١٢٣ ـ كانت للخديو اسماعيل أملاك خاصة عرفت باسم « الدائرة السنية » قدرت سنة ١٨٧٦ بنحو ٤٥٠,٠٠٠ فدان وبلغ ما عليها من ديون تسعة ملايين من الجنيهات . وفى سنة ١٨٧٨ تنازل عنها الخديو اسماعيل للحكومة ، وفى نفس السنة تنازل أعضاء الأسرة الخديوية عن ٢٠٠ ألف فدان زيدت إلى ٤٢٥ ألف فدان سلمت إلى إدارة حكومية جديدة أطلق عليها « إدارة الدومين » وعقد قرض جديد بضمانتها فى سنة ١٨٧٨ سمى قرض الدومين بلغ مقداره ٨,٥٠٠,٠٠٠ جنيه .

وفضلا عن هذه الأراضى التى انتقلت ملكيتها إلى الحكومة بما عليها من ديون كان للحكومة آراض واسعة لا دين عليها قدرت بنحو مليون ونصف مليون من الأفدنة عهد بها إلى إدارة خاصة سميت « مراقبة أملاك الميرى الحرة » .

ثم آخذ فى بيع أراضى الدائرة السنية ، حتى تم بيعها وتسديد دينها فى سنة ١٩٠٥ وبقى للحكومة ٣,٢ مليوناً من الجنيهات ، أما أراضى إدارة الدومين فظلت هذه الإدارة تستغلها وتبيع منها وتستخدم المتحصل فى سداد قرض الدومين حتى تم تسديده فى ديسمبر سنة ١٩١٢ واستولت الحكومة على ما بقى من تلك الأراضى وأضافته إلى املاكها الأخرى وعهدت بكل ذلك إلى « مصلحة الأملاك الأميرية » التى أنشأت فى سنة ١٩١٣ بإدماج إدارة الدومين مع مراقبة أملاك الميرى الحرة .

وتبلغ مساحة أراضى الحكومة نحو مليون ونصف مليون من الأفدنة (من بينها ما يزيد على مليون فدان أراض بور) . وهو ما يعادل سدس جميع الأراضى (ما عدا الصحارى) تقريباً ، وهى نسبة كبيرة ، وقد أخذت الحكومة منذ مدة فى البيع منها لصغار المزارعين ، وتقسيط الثمن على آجال طويلة .

§ ٢ — الغابات

١٢٤ — إن الأسباب الاقتصادية التى استلزمت بيع أراضى الدومين القابلة للزراعة لا تصلح بالنسبة للغابات ، لأن المصلحة العامة تستدعى احتفاظ الدولة بها ، إذ لها تأثيرات جوية عظيمة النفع فى تلطيف الحرارة وتهدئة الرياح وإعاقة السيول وحفظ التربة ، فضلا عن أن استغلال الهيئات العامة لها يفضل استغلال الأفراد ، لعدة أسباب أهمها :

١ — طول مدة الدورة الإنتاجية للغابات . لأن الفترة التى تمر بين إنبات الغابة وبلوغ ثمرها أطول من حياة الإنسان . ولهذا السبب يقل استثمار رؤوس الأموال الخاصة فى زراعة الغابات ، بل على العكس ، يميل ملاكها إلى اقتلاع الأشجار لا إلى إنباتها ، ولهذا كانت زراعة الغابات تلائم الهيئات العامة ولا تلائم الأفراد .

٢ — بساطة زراعتها : زراعة الغابات أبسط أنواع الزراعة ، إذ تنمو الأشجار من تلقاء نفسها ولا تتطلب بذل مجهود كبير . ولذلك فليس للاقتصاد الخاص أية ميزة على الاقتصاد العام فى هذا الشأن .

٣ — قلة نفقاتها : تحتاج الدولة إلى عدد من حراس الغابات للحراسة ، سواء أكانت الغابات ملكا للأفراد أم ملكا لها . وما دامت الحراسة تكلف الدولة نفقات على أية حال ، فالأفضل أن تكون الغابات ملكا لها . وتكاليف الغابات

ليست فى الحقيقة بالضخامة الظاهرة ، إذ يجب أن تطرح منها نفقات الحراسة التى ستتحملها الدولة على كل حال .

٤ ـ كثرة المحصول وجودة نوعه : تنتج الأشجار أكبر محصول من الخشب وأجوده نوعاً إذا قطعت فى سن معينة ، ومن جهة أخرى لكى لا تكون نفقات قطع الأخشاب كبيرة ، ينبغى أن تكون كمية الخشب المقطوعة كبيرة وهذا لا يمكن إجراؤه إلا فى الغابات المتسعة ، أما فى الغابات القليلة الاتساع فتنتج محصولا أقل كمية وجودة . والغابات الكبيرة لا يمكن أن يمتلكها غير الدولة ، ولذلك كانت غابات الدولة تفضل غابات الأفراد فى أنها تخضع لتلك الطريقة من طرق الاستغلال .

§ ٣ ـ المناجم

١٢٥ ـ لا يتفق الاقتصاديون فيما يجب عمله بالنسبة للمناجم ، فالبعض مثل فاجنر (Wagner) يستحسن بيعها قائلا بأن الدولة ليست لديها الكفاية لاستغلالها بطريقة اقتصادية ، ويرى البعض الآخر أن المناجم تمد الصناعات بالمواد الأولية اللازمة وأن على الدولة أن تمتلكها أو تسعى فى الحصول عليها . وبهذا يستفيد المجموع من تلك الثروات الطبيعية . ويتعلق الأمر باستغلال المناجم أكثر من تعلقه بملكيتها ، إذ يمكن التوفيق بين صالح المجموع وصالح الإنتاج إذا احتفظت الدولة بملكية المناجم وعهدت باستغلالها إلى منشآت خاصة نظير أجر سنوى معين أو نسبة مئوية من الأرباح أو الإثنين معاً ، مع الإشراف عليها صيانة للثروة المعدنية .

وهناك حالات تفرض فيها المصلحة القومية على الدولة أن تتولى بنفسها استغلال المناجم وأهمها :

(١) فترة الانتقال من الاقتصاد الزراعى إلى الاقتصاد الصناعى .

(٢) فترة الكساد حتى تتفادى غلق المناجم وبطالة العمال وإعانتهم .

(٣) عند إحجام المشروعات الخاصة ، حتى لا يتوقف تموين النشاط الصناعى فى الدولة .

وتعطى بعض الدول ملكية المنجم لمن اكتشفه ، ويعطيها البعض الآخر لمالك الأرض أو للدولة ،ومعظم الدول الحديثة تعتبر المناجم التى تكتشف فى أرض الأفراد ملكا للدولة لا لصاحب سطح الأرض، على اعتبار أن المعادن الموجودة بباطن الأرض هبة من هبات الطبيعة ،لا فضل فى وجودها لجهود صاحب الأرض.

وقد أخذ الدستور المصرى لسنة ١٩٥٦ بهذا المبدأ فنص فى المادة ٢٩ منه على أن الثروات الطبيعية سواء فى باطن الأرض أو فى المياه الإقليمية وجميع مواردها وقواها ملك للدولة ، وهى التى تكفل حسن استغلالها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطنى والاقتصاد القومى .

وقد أممت كثير من الدول بعد الحرب العالمية الثانية مناجم الفحم التى يستغلها الأفراد والشركات .

المناجم فى مصر

١٣٦ — تفضل مصر الاستغلال الحر على الاستغلال الحكومى ، وتبيح للجميع حق البحث عن المعادن فى أراضيها مقابل دفع رسوم مقررة ، فإذا وجد المعدن تؤجر المنجم للمكتشف لمدة ٣٠ سنة بإيجار سنوى ، ويدفع إتاوة سنوية بواقع نسبة معينة فى المائة من ثمن المحصول قبل نقله بعيداً عن المنجم ، تستنزل منها قيمة الإيجار

وينظم شئون المناجم فى مصر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ١٤ مارس [١] . أما البترول فله نظام خاص .

§ ٤ — مجارى المياه

١٢٧ ـ أصبحت لمجارى المياه أهمية كبرى لمشروعات توليد الكهرباء ، بجانب أهميتها للرى . وتحتفظ معظم الدول بملكية مجارى المياه ، وتترك استغلالها للمشروعات الخاصة بطريق الامتياز ، مقابل دفع إتاوة سنوية لمدة طويلة ، كخمسين أو ستين عاماً ، وتستولى فى نهاية مدة الامتياز على جميع الآلات والأدوات .

ولقد أممت بعض الدول كفرنسا مشروعات توليد الكهرباء بها وفى مصر تقوم الحكومة الآن بمشروع توليد الكهرباء من خزان أسوان .

المبحث الثانى

الدومين المنقول

١٢٨ ـ تمتلك الهيئات العامة كثيراً من الأموال المنقولة كأثاث مكاتبها والأدوات التى تحتاج إليها ، ولكن المقصود بالدومين المنقول هنا الأوراق المالية ، لأنها هى التى تغل إيراداً .

ولا يحبذ علماء المالية تملك الدولة للأوراق المالية إذا كان غرضها الحصول على إيراد منها فحسب ، لأن أرباحها تتقلب تقلبات كبيرة لا تلائم ما تتطلبه ميزانية

---

(١) المعدل بالقرار الجمهورى بقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٥٧ ، وينظر قرار وزارى رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٩ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ .

الهيئات العامة من ثبات نسبى ، هذا فضلا عن أن الحصول عليها يستلزم وجود فائض فى الميزانية ، أو اعتماد مبالغ لشرائها . فإذا كان فى الميزانية فائض ، أو كانت الإيرادات تسمح باعتماد مبالغ للشراء ، فإنه من الأنفع استعمال هذه المبالغ إما فى سداد الدين العام ، أو فى تحسين المرافق العامة ، أو فى تخفيف عبء الضرائب .

على أنه قد يكون غرض الدولة من تملك الأوراق المالية ليس الحصول على إيراد ، وإنما رعاية مصلحة سياسية كتملك الحكومة الانجليزية بعض أسهم شركة قناة السويس السابقة فقد كان هذا يعطيها سلطة فى إدارة القناة . أو رعاية مصلحة قتصادية ، كتملك الحكومة المصرية نصف أسهم بنك التسليف الزراعى والتعاونى وغيره من شركات الاقتصاد المختلط . فقد شجع ذلك أصحاب رؤوس الأموال على استثمار رؤوس أموالهم فى تلك المشروعات ، وساهم فى إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية التى تحتاج البلاد إليها .

المبحث الثالث

الدومين الصناعى

١٢٩ — يشمل الدومين الصناعى جميع المنشآت الصناعية التى تديرها الدولة طبقاً لقواعد وشروط مماثلة للإدارة الهيئات الخاصة . وقد كثر الجدل حول ما إذا كان للدولة أن تقوم بالمشروعات الصناعية ، وأن تتوسع فيها ، أم أن الأفضل أن تترك أمرها للجهود الخاصة .

وإذا تركنا جانبا الأحوال التى تقوم فيها الدولة بمشروعات صناعية بغية الحصول على إيراد منها ، والتى يكون محور المفاضلة فيها مقدار الإيراد الذى ينتج عن قيام الدولة بنفسها بالمشروع ، أو عن تركه للجهود الخاصة مع فرض الضرائب

على أرباحه ، فإن الدولة لا ينبغى أن تقوم بالمشروعات الصناعية إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة تستلزم ذلك .

ويكون الدخل الناتج عنها ثمناً عاماً .

وأهم الصناعات التى تصلح لأن تقوم بها هيئة عامة هى :

(١) الصناعات التى ينشأ عنها ضرر للمجموع إذا قام بها مشروع خاص . كالصناعات الحربية .

(٢) المشروعات التى تتجه بطبيعتها نحو الاحتكار ، كمشروعات المياه والنور والترام ، لأن احتكارها يزيد من مقدرة القائمين بها على استغلال الجمهور ، يضاف إلى ذلك أن الاحتكار يؤدى إلى تقليل نفقاتها مما يساعد الهيئات العامة على القيام بها .

(٣) الصناعات النموذجية .

(٤) مشروعات التنمية الاقتصادية فى البلاد المتخلفة ، لقلة رءوس الأموال الخاصة أو إحجامها .

(٥) المشروعات التى تستهدف الدولة منها أغراضاً غير اقتصادية ، كمشروعات السكك الحديدية ، فإن المصلحة العامة لا تستلزم إنشاء وإدارة الخطوط الحديدية المنتجة من الوجهة الاقتصادية فحسب ، ولكن تستلزم أيضاً إنشاء الخطوط المفيدة من الوجهة الاستراتيجية ، والخطوط التى تربط المراكز الصغيرة حتى ولو كانت غير منتجة ، مما لا تقدم على القيام به المشروعات الخاصة التى لا تنشد غير الربح .

ويوافق الكتاب المحدثون على أن تقوم الدولة بمشروعات التنمية الاقتصادية فى البلاد المتخلفة ، نظراً لضعف رأس المال الخاص أو لإحجامه عن القيام بتلك

المشروعات ، كما يوافقون على أن تقوم بالمشروعات التي تستهدف مكافحة الكساد والبطالة في البلاد ذات الاقتصاد النامي .

المبحث الرابع

الدومين التجاري

١٣٠ ـ لا يحبذ علماء المالية كذلك قيام الهيئات العامة بعمليات تجارية بغية الحصول على إيراد منها ، لأن تلك العمليات لا تلائم الهيئات العامة ، إذ أن معرفة الأسواق معرفة تامة ، وسرعة البت والتنفيذ ، التي تعتبر ضرورية لنجاح العمليات التجارية ، لا تتوافر في غالب الأحوال لدى المنشآت التجارية التي تديرها الهيئات العامة ، ويجب أن تقتصر تلك الهيئات على عمليات بيع منتجات أراضيها وغاباتها ومناجمها .

١٣١ ـ كذلك لا تلائم عمليات البنوك بوجه عام الهيئات العامة ، ويستثنى من ذلك عملية إصدار البنكنوت لأهميتها الكبرى ، وقد كانت البنوك الخاصة في معظم الدول تقوم بتلك العملية تحت إشراف الدولة ورقابتها حتى الحرب العالمية الثانية ، ثم أخذ كثير من الدول في تأميم بنوكها المركزية بعد تلك الحرب كما فعلت انجلترا وفرنسا ، ويفكرون في مصر في تأميم البنك الأهلي بعد أن أصبح بنكا مركزياً بمقتضى القانون ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

١٣٢ ـ وتقوم بعض الدول الآن بإنشاء صناديق تأمين وصناديق ادخار وتأسيس هيئات تتولى اقراض ذوي المهن والحرف . وفي مصر تساهم الحكومة في رأس مال بنك التسليف الزراعي والتعاوني والبنك الصناعي وبنك الجمهورية وغيرها

من البنوك وشركات التأمين وتمتلك بنك الائتمان العقارى وبنك الاسكندرية . كما أنها أنشأت صناديق للتأمين والمعاشات لموظفيها . على أنه يلاحظ أن الغرض الأساسى للدولة من قيامها بتلك العمليات ليس الحصول على دخل ولكن أداء خدمات لبعض طوائف الشعب (١) .

١٣٣ – والخلاصة أنه إذا كانت هناك نواح يميل فيها الدومين الخاص إلى التناقص والانقراض كالأراضى ، فإن هناك نواح أخرى تميل الدولة إلى الاحتفاظ به فيها كالغابات ، ونواح يظهر فيها الدومين الخاص فى أشكال جديدة تزداد اتساعا ونمواً . ومما تنبغى ملاحظته أن القصد من الاحتفاظ بالدومين فى العصر الحديث غيره فى العصور الماضية ، فقد كان الغرض منه فى تلك العصور الحصول على إيراد للدولة . أما الآن فإن الغرض منه المساعدة على أداء خدمات عامة ولذلك فإن وجود دومين خاص يعد سبباً للانفاق أكثر منه بابا للايراد .

المبحث الخامس

أساليب إدارة المشروعات العامة

١٣٤ – المشروعات العامة إما أن تديرها الهيئات العامة بنفسها مباشرة أو تعهد بها إلى هيئات خاصة تمنحها امتيازاً ، على أن يكون لها حق الرقابة عليها وتحديد أثمان ما تقوم به من خدمات للأفراد . وقد تضمن لأسهمها وسنداتها حداً أدنى من الأرباح والفوائد ، كما قد تشاركها الأرباح فى بعض الاحوال .

(١) اقتضت الظروف بعد الاعتداء البريطاني الفرنسي الإسرائيلي على مصر فى أواخر أكتوبر سنة ١٩٥٦ فرض الحراسة على الأموال البريطانية والفرنسية ، وصدور قوانين تمصير البنوك وشركات التأمين والوكالات التجارية ، وترتب على ذلك أن تملكت الدولة رؤوس الأموال التى كانت مملوكة لبريطانيين وفرنسيين فى الشركات التى وضعت تحت الحراسة ، من بنوك وشركات تأمين وشركات تجارة ، وغزل ونسيج ، ونقل ، وعهد بالإشراف عليها إلى المؤسسة الاقتصادية .

واختيار إحدى هاتين الطريقتين يرتبط بملابسات كل حالة ، ويمكن اعتبار الصناعات الآتية غير صالحة لأن تديرها الهيئات العامة مباشرة ولذلك فالأفضل أن تعهد بها إلى منشآت خاصة وتكتفى بالرقابة عليها .

(١) الصناعات المعقدة من الوجهة الفنية .

(٢) الصناعات التى لما تستقر ولا تزال معرضة للتحولات الفنية لأنها تحتاج إلى التجديد المتواصل فى آلاتها ونظمها مما لا تقدر الهيئات العامة على القيام به بالسرعة الواجبة .

(٣) الصناعات التى يمكن أن تمد الخزانة العامة بدخل صاف كبير أو ينتج عنها خسائر جسيمة ، لأن الهيئات العامة عند قيامها بهذه الصناعات قد تحيد عن القواعد السليمة فتقلل من استهلاكاتها لكى تزيد فى الإيراد أو تخفى خسائر حقيقية .

الاستغلال المباشر

١٣٥ — وينبغى عند قيام الدولة بالمشروعات الصناعية بنفسها أن تديرها طبقا للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تفصل ميزانيتها عن ميزانية الدولة ، حتى يمكن وضعها طبقاً للأصول التجارية من حيث حساب جميع التكاليف كاستهلاك المبانى والآلات ، وتكوين الاحتياطات العامة والخاصة ، ويجب فيما يتعلق بموظفيها وعمالها ، أن تقترب أساليب معاملتهم من حيث التعيين والعلاوات والترقية وغيرها من مثيلاتها فى المشروعات الخاصة . ويمكن للدولة أن تصل إلى هذا الغرض بأن تكتفى بتعيين مدير تختاره من ذوى المقدرة الإدارية الكبيرة بغض النظر عن لونه السياسى حتى تبتعد بالمشروع عن الأهواء السياسية ثم تترك له الحرية فى تنسيق العمل ، والسير بالمشروع فى الطريق الذى يؤدى به إلى أكبر درجة من النجاح . ويجب أن ينال

مدير المشروع وموظفيه وعماله نصيباً من نجاحه على قدر مساهمة كل منهم فيه . بهذا تتلافى الدولة كثيراً من العيوب التي تقف حجر عثرة فى سبيل نهوض المشروعات العامة.

شركات الاقتصاد المختلط

١٣٦ — تستعمل كثير من الدول الحديثة فى إدارة المشروعات العامة ما يعرف « بشركات الاقتصاد المختلط » فتشترك الدولة مع الأفراد والمنشآت الخاصة فى رأس مال المشروع وإدارته وأرباحه ، وقد بدأ هذا النظام فى ألمانيا وبلجيكا ثم انتشر فى غيرها من الدول لمزاياه التى أهمها :

(١) أنه يتجنب مساوىء كل من الاستغلال الحكومى المباشر والاستغلال الرأسمالى :

(٢) أنه يوفق بين المصالح المتعارضة . مصلحة أصحاب الأعمال ، ومصلحة العمال ، ومصلحة المستهلكين .

(٣) أنه يحتفظ للأمة بنصيبها فى إدارة واستغلال مصادر ثروتها الطبيعية .

وقدأنشىء فى مصر فى عهد الثورة كثير من شركات الاقتصاد المختلط،منها شركة الحديد والصلب المصرية وشركة الصناعات الكيماوية المصرية .

التأميم

١٣٧ — كذلك عمدت بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية إلى مايعرف « بالتأميم » [1] والمقصود به أن تستولى الأمة ممثلة فى الدولة على بعض مصادر الثروة الطبيعية وبعض الصناعات ذات الأهمية الاقتصادية أو السياسية ، كتأميم مناجم الفحم

---

(1) Nationalisation.

فى فرنسا وانجلترا وتأميم بنك فرنسا وبنك انجلترا . وقد أدى التأميم فى بعض الدول إلى خسائر سنوية مطردة كما حدث فى فرنسا . وأفلح فى البعض الآخر كما حصل فى انجلترا ، ويرجع ذلك إلى احتفاظ الدولة الثانية بعد التأميم بأساليب الإدارة الحرة للمشروعات المؤممة ، وقد نتج عن التأميم فى انجلترا توحيد عملية الإنتاج فكان أقرب إلى الترشيد منه إلى التأميم .

وأممت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانية بعض الصناعات اللازمة للمجهود الحربى كصناعة بناء السفن والطائرات والسيارات وصناعة الذخائر ، ولكنها تخلت عن الكثير منها للجهود الخاصة بانتهاء الحرب .

ويؤمم النظام الشيوعى جميع مصادر الإنتاج من زراعية وصناعية وتجارية .

الفرع الثانى

الرسوم

تعريف الرسم ومميزاته

١٣٨ — الرسم [١] مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد لهيئة عامة ، نظير خدمة معينة ذات نفع عام ، تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع .

وأهم ما يميز الرسم شيئان : الخدمة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم ، وعنصر الاختيار فى دفعه وهو اختيار ظاهرى كما سنرى .

الخدمة الخاصة

١٣٩ — تتميز الخدمة التى يؤدى الرسم فى مقابلها بقابليتها فنياً واقتصادياً للتجزئة ، وبانتظام الطلب عليها ، وهى قد تكون :

(١) عملا يقوم به موظف عام لمصلحة الفرد كتوثيق عقد ، أو إثبات تاريخ ، أو قيد دعوى قضائية ، أو دخول امتحان عام أو القيام بتبخير زراعى أو تطهير صحى . . الخ .

(٢) أو امتيازاً خاصاً يمنح لفرد معين ، كرخصة صيد أو رخصة شغل طريق عام ، أو رخصة حمل سلاح ، أو منح جواز سفر ، أو رخصة قيادة سيارة خاصة . . الخ .

---

(١) بالفرنسية : Taxe وبالانجليزية : Fee

بعض المراجع :

Ricca-Salerno, P., Studi Sulla teoria delle Tasse, 1928

De Francisci Gerbino : Le tasse nella dottrina e nel diritto finanziario. 1912,

(٣) أو تسهيلا من الدولة لمباشرة أحد الأفراد لعمله أو مهنته ، كرسوم الأرصفة التى تفرض على مرسى السفن ، ورسوم الموانى والمنائر . . الخ .

(٤) أو السماح له باستعمال مرفق عام استعمالا غير عادى . يكلف الدولة نفقات إضافية ، كمرور سيارات النقل الثقيلة على الطرق .

وينبغى أن يكون الغرض الأول من القيام بالخدمة النفع العام ، وليس الحصول على دخل . أما مبلغ الرسم فهو مساهمة من الفرد فى نفقات أداء الخدمة .(١)

عنصر الاختيار

١٤٠ — ينصرف عنصر الاختيار إلى طلب الخدمة التى يدفع الرسم فى مقابلها ، فإذا اختار الفرد أن يطلب الخدمة أصبح دفع الرسم واجباً . والاختيار هنا فى الحقيقة ظاهرى ، لأنه ليس حراً ، إذ لا يستطيع الفرد إلا أن يطلب الخدمة وإلا عرّض مصالحه للضياع ، أو نفسه للعقاب ، أو حرمها من ميزة معينة . ولهذا اعتبرنا الرسم من الإيرادات السيادية . ويرجع هذا الإلزام إلى أن الخدمة لا تمكن أن يؤديها غير الدولة أو إحدى السلطات العامة . فالفرد مثلا أن يختار بين أن يسجل ملكية عقاره ويدفع رسوم التسجيل ، وبين ألا يسجلها ولا يدفع تلك الرسوم ، على أنه لا يستطيع إلا أن يسجل ملكيته حتى لا يتعرض حقه للضياع ، كذلك للصائغ أن يختار بين أن يدمغ المصوغات التى يبيعها ويدفع الرسم المقرر وبين ألا يدمغها ولا يدفعه ، على أنه لا يستطيع

---

(١) يلاحظ أنه إذا كان عنصر المنفعة أو الفائدة التى تعود على المكلف من دفع الرسم يوجد فعلا فى حالات كثيرة ، أو يمكن تصور وجوده مع بعض التسامح فى حالات أخرى ، فإن هناك حالات لا يوجد فيها أصلا ، كما أن هناك حالات يكون فيها هذا العنصر ظاهرياً فقط ، إذ يعتمد على وضع مصطنع ، كما لو فرضت الدولة قيوداً على نشاط الأفراد ، وقررت رسوماً لرفع هذه القيود . ولذلك يعرف بعض العلماء الرسم بأنه « فريضة يقررها القانون مقابل نشاط تقوم به هيئة عامة تجاه المكلف حتى ولو لم يطلبه ، وحتى ولو كان غير نافع له » (Giannini)

إلا أن يدمغها وإلا تعرض للعقوبة التى قررها القانون لكل من يبيع مصوغات غير مدموغة . وللطالب أن يختار بين أن يطلب العلم فى الجامعة ويدفع الرسوم الجامعية وبين ألا يدخل الجامعة ولا يدفعها ، وهو لا يستطيع إلا أن يدفع الرسوم ليدخل الجامعة ، إذا أراد ألا يحرم نفسه من ميزة التعليم الجامعى .

١٤١ — يتضح من الأمثلة السابقة أن طبيعة الإجبار ليست واحدة دائماً ، فأحياناً يكون الإجبار قانونياً ، كما هو الحال فى رسوم دمغ المصوغات فى مصر ، وأحياناً يكون الإجبار أدبيا ، ينتج عن رغبة الشخص فى الاستفادة من خدمة معينة يضعها القانون تحت تصرفه . ولا يلزمه بالإفادة منها ، كما هو الحال فى الرسوم الجامعية ، لهذا رأى بعض الكتاب تقسيم الرسوم إلى قسمين : رسوم إجبارية (Taxes obligatoires) ، ورسوم اختيارية (Taxes facultatives) . وبنى على هذا التقسيم ضرورة إجازة السلطة التشريعية للرسوم التى من النوع الأول دون التى من النوع الثانى . وهذا القول محل نظر ، لأن الاختيار فى النوع الثانى اختيار صورى فى حقيقته .

النتائج المترتبة على كون الرسم مقابل خدمة خاصة

١٤٢ — يترتب على كون الرسم مقابل خدمة خاصة عدة نتائج أهمها :

(١) أن سعر الرسم لا يختلف باختلاف مركز الفرد المالى بخلاف الحال فى الضرائب ، لأن الرسم يدفع فى مقابل فائدة خاصة . أما الضريبة فلا توجد علاقة بين ما يدفعه الفرد منها وبين ما يستفيده شخصياً من الخدمات العامة . على أن انتشار فكرة مجانية الخدمات العامة فى العصر الحديث جعل المشرع يسير فى طريق الإعفاء من الرسوم أو خفضها بالنسبة لذوى الدخول الصغيرة ، كالإعفاء من الرسوم القضائية والتخفيض أو الإعفاء من الرسوم المدرسية .

(٢) أنه إذا ترك القانون الذى يقرر الرسم تحديد سعره للسلطة الادارية ، فلا يجوز لها أن تحدد سعراً أعلى مما تستلزمه تـكاليف أداء الخدمة .

(٣) أن المستفيد من الخدمة هو الذى يتحمل الرسم ، فإذا صدر قانون يفرض رسماً نظير نقل القمامة من المنازل ، فإن المستأجر هو الذى يجب أن يتحمل الرسم وليس المالك ، لأن المستأجر هو الذى يستفيد من الخدمة .

وجوب موافقة البرلمان لاجازة الرسم

١٤٣ — يترتب على الصفة الإلزامية للرسوم ضرورة موافقة البرلمان عليها فى الدول الدستورية . إذ لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد فى مقابل أداء الخدمات العامة إلا بواسطة البرلمان(١) ، لأن القاعدة فى تلك الدول هى مجانية الخدمات العامة ، ولا يمكن مخالفة تلك القاعدة إلا بقانون . ولذلك فالرسم لا يمكن فرضه إلا بقانون أو بناء على قانون يكتفى فيه بتقرير مبدأ الرسم ، ويترك تعيين شروط دفعه وسعره إلى سلطة أخرى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج منها :

(١) أن أية سلطة إدارية لا تستطيع تقرير رسوم ما لم يعطها القانون هذا الحق .

(٢) أنه إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على إذن من الإدارة فليس لها أن تعلق الحصول على الإذن على دفع رسم ما دام القانون لم يقرره .

(٣) أنه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن فى دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٩٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ، والفقرة الثانية من المادة ٢٧ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) من أنه « لا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القانون » .

الفرق بين الرسم والثمن العام

١٤٤ – يتضح مما تقدم الفرق بين الرسم والضريبة من جهة وبين الثمن العام من جهة أخرى ، فبينما القانون ضرورى لفرض الضريبة أو لتقرير الرسم ، فإنه ليس ضروريا لتحصيل الثمن ، قد يكون القانون ضروريا لإنشاء مشروع صناعى ، أو السماح لهيئة محلية بإنشائه ، او منح احتكار لمنشأة ، لأن الاحتكار يمس حرية الصناعة والتجارة ، ولكن متى انشأ المشروع الصناعى فإن للدولة ان تحصل منه الايرادات التى تسمح بها عملياته .

ويترتب على ذلك :

(١) انه لا يمكن تحصيل الضرائب والرسوم إلا إذا صدرت الميزانية بخلاف الثمن إذ يمكن تحصيله ولو لم تصدر الميزانية ، والسبب فى ذلك ان الميزانية بالنسبة للضرائب والرسوم عمل تقدير لمبالغها،وإجازة بتحصيلها.اما بالنسبة للثمن العام فهى عمل تقدير فقط .

(٢) ان الثمن يحدد بواسطة الإدارة القائمة بالمشروع (بقرار من رئيس الجمهورية او من الوزير المختص) بخلاف الحال بالنسبة للضريبة والرسم . إذ تحدد الضريبة بقانون ، ويحدد الرسم بقانون أو بناء على قانون .

الاعتبارات التى يجب مراعاتها عند تحديد الرسم

١٤٥ – لما كان المستفيد من الخدمة التى يجبى فى مقابل ادائها رسم ، هو الفرد الذى يطلبها والمجموع . فإن نفقة أداء الخدمة كقاعدة عامة ، توزع بين الأفراد الذين يطلبون الخدمة وبين المجموع على قدر استفادة كل منهما . ويدفع الأفراد نصيبهم فى نفقة إنتاج الخدمة بواسطة الرسم اما المجموع فيدفع نصيبه فيها بواسطة الضريبة .

على ان هناك بعض حالات لا تتبع الدولة فيها هذا المعيار كما لو ارادت تقليل طلب الأفراد للخدمة فترفع الرسم ، مما يترتب عليه ان يزيد نصيب المجموع من نفقات الخدمة ، مثال ذلك رفع الرسوم القضائية لتقليل عدد المنازعات التى ترفع للقضاء .

وهناك بعض خدمات تجبى الهيئات العامة بمناسبتها رسوما مع ان تكاليف انتاجها ضئيلة لاتتناسب مع المبلغ المتحصل ، كرسوم الترخيص بمباشرة بعض الأعمال التجارية والصناعية . ويعتبر المبلغ الزائد عن تكاليف الخدمة ضريبة غير مباشرة على استهلاك الخدمة كما سبق أن قلنا .

١٤٦ — والرسوم إما أن تكون ثابتة أو متغيرة ، فتكون ثابتة أو مقرزة (fixes) إذا كان مقدارها ثابتاً لا يتغير فى جميع الأحوال ، ومتغيرة إذا كان مقدارها يتغير تبعاً لكل حالة والمتغيرة إما أن تكون نسبية (proportionnelles) أو تصاعدية (progressives) . والنسبية هى التى تزداد بنفس نسبة زيادة المبلغ المتخذ أساساً لحساب الرسم ، أما التصاعدية فهى التى تزداد بنسبة أكبر . وفى حالة الرسوم المتغيرة ينطوى الرسم غالباً على ضريبة أيضاً .

طرق تحصيل الرسوم

١٤٧ — تحصيل الرسوم إما أن يكون مباشراً أو غير مباشر . فيكون مباشراً إذا كان على طالب الخدمة أن يدفع مبلغ الرسم إلى خزانة عامة ، ويعطى إيصالا يحصل بواسطته من الموظف المختص على الخدمة المطلوبة ، كاثبات تاريخ مثلا أو إذا كان الدفع لنفس المصلحة التى تتولى أداء الخدمة كالرسوم الجامعية ورسوم الموازين والمكاييل .

ويكون التحصيل غير مباشر بواسطة دمغة ، إذا كان الغرض من الخدمة

الحصول على وثيقة مكتوبة ، أو إذا كان يجب تقديم طلب كتابى للحصـــــول على الخدمة ، ويحصل الرسم عندئذ إما باستعمال ورق مدموغ ، أو باصق طابع دمغة على الورقة ، أو بطبع خاتم الدمغة أو بوضع علامة عليها بواسطة المصاحة المختصة ، أو بتسديد الرسم إلى المصلحة دون وضع مادى للدمغة .

تقسيم الرسوم

عنى علماء المالية العامة بتقسيم الرسوم إلى عدة أقســــام تختلف باختلاف وجهات النظر .

١٤٨ — فقسمها فاجنر حسب تدرج النفع العام إلى أربعة أقسام :

(١) القسم الأول : ويشمل رسوم القضاء ورسوم الإدارة العامة ، ويرى تخفيض سعرها إلى الحد الأدنى لغلبة النفع العام فيها على النفع الخاص ، ولا تصالها بأداء وظائف أساسية للدولة .

(٢) القسم الثانى : ويشمل الرسوم الصحية .

(٣) القسم الثالث : ويشمل رسوم التعليم .

(٤) القسم الرابع : ويشمل الرسوم الاقتصادية والامتيازية ويرى رفع سعرها لغلبة النفع الخاص فيها على النفع العام .

١٤٩ — أما بليهن[1] فقسم الرسوم إلى قسمين :

(١) الرسوم القضائية والقانونية ورسوم التسجيل وتوثيق العقود والزواج وقيد الرهن ... الخ .

---

(1) Plehn, Public Finance, 1929, P . 71 . 72

(٢) الرسوم الإدارية وتشمل الرسوم البوليسية وهى الرسوم المقررة فى مقابل النفع الخاص الذى يعود على الأفراد من استعمال الدولة لسلطتها البوليسية ورسوم التعليم ، وعدد كبير من الرسوم الصناعية والتجارية المقررة فى مقابل الخدمات التى تساعد الأفراد فى مباشرة نشاطهم التجارى والصناعى .

١٥٠ — وقسم جيز[١] الرسوم إلى أربعة أقسام :

(١) رسوم مقررة مقابل الخدمات التى تؤديها الهيئات العامة ، وتشمل الرسوم القضائية ، ورسوم التسجيل ، ورسوم دمغ المصوغات .

(٢) رسوم مقررة مقابل الانتفاع بميزة اقتصادية أو نظامية خاصة ، وتشمل رسوم إثبات الجنسية ، ورسوم التجنس ، ورسوم جوازات السفر ، ورسوم تغيير الأسماء ، ورسوم شغل الطرق ، ورسوم رخص حمل السلاح ورخص الصيد ورخص السيارات .

(٣) رسوم مقررة مقابل نفقات قامت بها السلطات العامة وترتب عليها فائدة خاصة لبعض الأفراد ، أو تسهيل مباشرة مهنتهم أو أعمالهم وتشمل رسوم الأرصفة لرسو السفن ، ورسوم الموانى والمنائر ، ورسوم الملاحة الداخلية ، ورسوم التفتيش على المحلات العامة والمحلات المضرة بالصحة والمقلقة للراحة .

(٤) رسوم مقررة مقابل اغتناء بعض الأفراد من خدمات قامت بها السلطات العامة ، وأهمها الرسوم التى تجبيها الهيئات المحلية فى مقابل أشغال عمومية بلدية تقوم بها ويستفيد منها الملاك فى البلدة .

---

(1) Jèze, Cours de science des finances, 5e éd P, .178.

١٥١ — وقسم بعض العلماء الإيطاليين[١] الرسوم إلى ثلاثة أقسام : رسوم صناعية ، ورسوم إدارية ، ورسوم قضائية .

١ — أما الرسوم الصناعية فأهمها :

(ا) رسوم البريد والتلغراف والتليفون : تتطلب المصلحة العامة تنظيم المواصلات البريدية والتلغرافية والتليفونية بين جميع أنحاء الدولة ، ولكى تنفذ هذه الخدمة مادياً يجب أن يطلبها الأفراد ، أى أن سداد الحاجة العامة عملياً يكون بواسطة سداد سلسلة غير محدودة من الحاجات الفردية ، فمن العدل أن يقع على عاتق من يستعملون هذه المرافق بعض تكاليفها ، عن طريق دفع رسم يجب أن يغطى جزءاً من تكاليف الخدمة .

وحصيلة رسوم البريد والتلغراف والتليفون ينبغى من الوجهة النظرية أن تنقص عن تكاليفها أو ألا تزيد عنها على الأكثر ، وإذا زادت عنها كانت الزيادة ضريبة غير مباشرة على استهلاك هذه الخدمة .

ورسوم نقل الرسائل والطرود داخل الدولة واحدة بصرف النظر عن المسافة التى تقطعها الخطابات . ولكنها تختلف حسب وزن الرسائل او حسب كون الرسائل مفتوحة او مغلقة ، ويعلل توحيد الرسوم فى الداخل بأن وسائل النقل الحديثة تمكن من نقل عدد كبير من الرسائل فى نفس الوقت مما يجعل اجر نقل كل رسالة ضئيلا ، كما يجعل اثر اختلاف المسافة فى اجر النقل بسيطاً يمكن إهماله . اما النفقات العامة وهى النفقات التى يستلزمها تسلم وفرز وتسليم الرسائل فهى واحدة بالنسبة لكل الرسائل مهما كانت المسافة التى تقطعها . ولمثل هذه الأسباب كانت رسوم التلغراف واحدة داخل الدولة ايضا .

---

(2) Fanno, Elemehti di scienza delle Finanze, 1931, p. 59.

(ب) رسوم دمغ المصوغات من الذهب والفضة .

٢ — الرسوم الإدارية وتشمل :

(ا) الرسوم على الأعمال المدنية ، وتدفع إما نظير امتياز خاص تمنحه الدولة لدافع الرسم ، كرسم رخصة حمل السلاح أو لإعفائه من التزام إيجابى كالرسوم التى كانت تدفع فى مصر للاعفاء من الخدمة العسكرية ، أو مقابل إعطائه شهادة تثبت له حقوقا معينة أو وقائع معينة كرسوم شهادة ميلاد ، أو شهادة زواج أو طلاق ، أو شهادة بتسجيل عقارى .

(ب) رسوم متعلقة بالحياة الثقافية ، كالرسوم المدرسية أو رسوم دخول المتاحف أو الدفترخانات أو المعارض .

(حـ) رسوم متعلقة بالحياة الاقتصادية كرسوم شغل الأماكن العامة ورسوم الأسواق .

٣ — الرسوم القضائية : ينتقد بعض الكتاب هذه الرسوم قائلين إن القضاء ينبغى أن يكون بغير مقابل ، خصوصاً وأن وظيفة الدولة ليست منع المنازعات فحسب ولكن فضها أيضاً ، وأن المجتمع يستفيد على كل حال من وجود مرفق القضاء . على أنه يلاحظ مع ذلك أنه إذا كان المجموع يستفيد من القضاء ، فإن المتقاضين يستفيدون منه أيضاً فائدة خاصة . ولذلك فمن العدل أن يطالبوا بالمساهمة فى نفقاته ، يضاف إلى ذلك ان وجود هذه الرسوم من شأنه الحد من المنازعات التى ترفع للقضاء ولهذا فائدته فى البلاد التى تكثر فيها المنازعات ، ويعتبر مبرراً لوجود تلك الرسوم . وهذا القول ينطبق على القضاء المدنى ، اما القضاء الجنائى فإنه يهم المجموع كله ، ونفقاته كلها تسد من الضرائب .

دور الرسوم فى المالية العامة الحديثة

١٥٢ — كان للرسوم فيما مضى دور كبير فى المالية العامة جعلها اكثر موارد الدولة إنتاجاً بعد الدومين ، ويرجع ذلك إلى سهولة فرضها ، إذ لم تكن هناك فى ذلك الوقت حاجة للحصول على موافقة نواب المكلفين عليها ، نظراً لكونها مقابل خدمة تؤديها الدولة ، وذلك على عكس الحال بالنسبة للضرائب . يضاف إلى ذلك ان تقرير رسوم يدفعها الأفراد للموظفين مقابل الأعمال التى يؤدونها لهم كان يوفر على الخزانة العامة دفع مرتبات لهؤلاء الموظفين .

أما فى المالية الحديثة فقد تناقصت أهمية الرسوم كورد مالى إلا بالنسبة للهيئات المحلية ، وقد اتجهت الدول إلى الحد منها بإلغائها او تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها . ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التى تقوم بها الدولة ، مما يؤدى إلى سد تكاليفها بواسطة الضرائب ، يضاف إلى ذلك ان المبدأ الحديث الذى يقضى بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم سلب من الرسم ما كان له من ميزة على الضريبة .

الفرع الثالث

الضرائب[1]

مقدمة :

١٥٣ — تستمد الدولة أهم إيراداتها العادية من الضرائب، وستكون دراستنا لها موزعة على أربعة فصول : نتكلم فى الفصل الأول على تعريف الضريبة ، وعناصرها ، وأغراضها ، وتكييفها القانونى ، وتطورها . وندرس فى الفصل الثانى تقسيم الضرائب ، ونعالج فى الفصل الثالث قواعد الضريبة . ونبحث فى الفصل الرابع نظام الضرائب .

وستقتصر دراستنا هنا على الأصول النظرية للضرائب وتنظيمها الفنى . أما دراسة الناحية التشريعية للضرائب فسنعالجها فى مؤلف آخر[2] .

---

(١) بعض المراجع :

Stourm, Systèmes généraux d'impôts, 1905.
De Parieu, Traité des impôts, 1888.
Peck, Taxation and Welfare, 1925.
Seligman, Essays in Taxation, 1925.
Jones, The nature and First principles of Taxation, 1914.
West, The principles of Taxation, 1909.
Cossa, La teoria dell'imposta, 1902.
Fuisting, Grundzuege der Steuerlehre 1902.
Helferich, Allgemeine Steuerlehre 1891.
Schaeffle, Steuern, 1895.
Neumann, Die Sreuer, 1887.

(٢) موجز فى تشريع الضرائب ، للمؤلف

الفصل الأول

تعريف الضريبة وعناصرها وأغراضها وتكييفها القانونى وتطورها

المبحث الأول

تعريف الضريبة وعناصرها

١٥٤ — الضريبة مبلغ من النقود، يلزم الأفراد بأدائه للسلطات العامة، بصفة نهائية، دون مقابل معين، وفقاً لقواعد مقررة، لكى تتمكن من القيام بالتكاليف الملقاة على عاتقها.

يتضح من هذا التعريف أن عناصر الضريبة هى :

(١) الضريبة مبلغ من النقود :

١٥٥ — كانت الضرائب فى العصور القديمة والوسطى[1] تدفع عيناً، محصولات زراعية مثلا، أو خدمات جبرية كالسخرة[2]، كذلك كان الحال فى مصر فى عصر محمد على. أما فى العصر الحديث فإن الضريبة مبلغ من النقود. ولا تدفع عينا إلا فى أحوال استثنائية[3].

ومجال تطبيق الضرائب التى تدفع عيناً محدود، وهى غير عادلة إذ تقع على الناتج الإجمالى (عشر المحصول مثلا) دون نظر إلى التكاليف، ولا إلى مركز الممول

---

(١) ولا تزال تدفع الآن فى بعض المستعمرات من المحاصيل كالمطاط وثمرة السكولا

(٢) تسمى الخدمة العسكرية أحيانا « ضريبة الدم » (impôt du sang) وهى ليست ضريبة حقيقية إذ تختلف عن الضريبة فى أنها تنطوى على عنصر لا يوجد فى الضريبة هو عنصر « الولاء للدولة »، ولذلك لا يؤدى الخدمة العسكرية إلا الوطنيون، فى حين أن الضريبة يدفعها الوطنيون والأجانب على حد سواء.

(٣) ومن هذا القبيل سداد رسم الأيلولة على التركات بما يوجد فى التركة من أوراق مالية (المادة ٤٠ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٢١٧ لسنة ١٩٥٣).

الشخصى (كوجود أعباء عائلية على عاتقه) وهى بجانب ذلك لا تلائم السلطات العامة إذ تستدعى نفقات كبيرة لنقل وتخزين وحفظ المحصولات .

(٢) الضريبة إجبارية :

١٥٦ — الضريبة إجبارية لأنها تفرض على المكلفين فرضاً ، ومع أن تقريرها يستلزم فى البلاد الدستورية موافقة ممثلى الشعب عليها ، إلا أنها متى تقررت أصبحت إجبارية بالنسبة للأفراد لمجرد انتمائهم إلى المجتمع السياسى الذى تقررت فيه ، ولذا يطالب بدفعها الوطنيون والأجانب المقيمون بالبلاد . وليس لأحد أن يمتنع عن أدائها بحجة أنه لا يملك حق الانتخاب ، كأن يكون أجنبياً ، أو بحجة أنه لم يصوت فى جانب فرضها . على أن درجة خضوع المكلفين لها تتفاوت بتفاوت درجة ارتباطهم بالمجتمع الذى تقررت فيه ، ومدى استمرار هذا الارتباط .

ويتضح عنصر الإجبار عند التنفيذ الجبرى ، وهو الذى يميز الضريبة عن غيرها من المبالغ التى قد يدفعها الفرد إلى الدولة على سبيل التبرع .

(٣) الضريبة ترفع بصفة نهائية :

١٥٧ — هذا العنصر يميز الضريبة عن القرض الإجبارى ، حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذى اقترضته ، أما فى حالة الضريبة فإن ما يدفع منها فى حدود القانون لا يرد ولا يدفع عنه أية فائدة .

(٤) ليس للضريبة مقابل معين :

١٥٨ — الضريبة على العكس من الرسم والإتاوة ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة ، إذ الأصل فيها أن تسدد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، التى لا يعرف ما يعود على كل فرد منها ، ولذلك فإن مايفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع ، وإنما يراعى فيه درجة يساره .

(٥) الضريبة تجبى طبقا لقواعد مقررة :

١٥٩ — تجبى الضريبة طبقا للقوانين التى يلتزم أولو الأمر بمراعاتها كما يلتزم بها المكلفون ، ولا يجوز لهم أن يتحللوا منها بدعوى ما للدولة من سلطان ، إذ ينبغى عدم الخلط بين الدولة كمشرع تفرض الضرائب ، والدولة كمدير تقوم بتسوية الضرائب وتحصيلها ، فالدولة كمشرع تستطيع عند مباشرة سلطتها المالية فرض الضرائب المختلفة ، وتعيين أشخاص المكلفين بدفعها ولا معقب لها فى ذلك.أما الدولة كمدير (administrateur) فتباشر حقها فى جباية الضرائب طبقا للقوانين وفى حدودها.

(٦) الغرض من الضريبة الانفاق على الخدمات العامة :

١٦٠ — الغرض من الضريبة الحصول على الأموال اللازمة لسد النفقات العامة ، وهذا ما يميز الضريبة عن العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة التى ـ ولو أنه ينتج عنها نفع اقتصادى للدولة ـ إلا أنها لم تقرر لهذه الغاية ، وإنما قررت لغاية أخرى ، هى توقيع عقوبة على المعتدى على القانون ، وهى غاية تختلف اختلافا أساسيا عن الغاية التى تقرر من أجلها الضريبة .

على أنه ينبغى أن ننبه هنا إلى أن الغرض المالى للضريبة ، كما سنرى فى المبحث التالى ، ليس دائما الغرض الوحيد منها ، فالضريبة تصلح لأن تستعمل للحصول على أغراض غير مالية ، كالحد من بعض مظاهر الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية الضارة بالمجتمع ، ومن جهة أخرى يساعد الإعفاء من الضريبة مع غيره من الوسائل الأخرى فى تشجيع بعض أنواع النشاط المفيدة من الناحية الاجتماعية ، ولا يخلو الآن تشريع وضعى من أمثلة للضرائب غير المالية[١] .

(١) لهذا يفضل بعض الكتاب فى تعريفهم للضريبة الاقتصار على القول بأنها تفرض تحقيقاً لمصلحة عامة حتى يشمل التعريف الأغراض غير المالية للضريبة ، على اننا نفضل التعريف الذى أوردناه حتى تخرج منه العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة .

المبحث الثانى

أغراض الضريبة

١٦١ — الغرض الأول من الضريبة هو مد الخزانة العامة بالأموال اللازمة لها ، إذ هى ، كما سبق القول ، الوسيلة للحصول على الأموال الضرورية لتأدية الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، فهل يجوز استخدامها بجانب ذلك لإدراك أغراض أخرى غير هذا الغرض المالى البحت ، كالقضاء على الثروات الكبيرة أو حماية المنشآت الصناعية أو الزراعية ؟ اختلفت الآراء فى ذلك .

فمعظم العلماء الفرنسيين وبخاصة القدماء يرون قصر الضريبة على مد الخزانة العامة بالأموال . أما العلماء الألمان وبخاصة فاجنر وكثير من العلماء الإيطاليين والأمريكين فيرون أن تستعمل الضريبة أيضاً لإدراك أغراض غير مالية ، كالغايات الاقتصادية أو الاجتماعية ، مثل تعديل توزيع الثروات أو توجيه الاقتصاد الوطنى أو مكافحة التضخم النقدى ، أو الحد من استهلاك بعض السلع الضارة بالصحة كالخمور ، أو تشجيع بناء المساكن الصحية للطبقات الفقيرة أو تشجيع النسل... الخ

والواقع أننا إذا سلمنا للدولة بحق التدخل بمختلف الوسائل للقيام بما تريده من إصلاح اقتصادى او اجتماعى ، فليس هناك ما يمنع من استعمال وسيلة الضريبة للوصول إلى الغرض المنشود .

١٦٢ — على أنه يخشى من جهة أخرى أن يؤدى النزاع بين الطبقات المشاهد الآن فى الدولة الحديثة ، وفى ظل النظام البرلمانى إلى إغراء الطبقة التى بيدها مقاليد الأمور بالإسراف فى استخدام الضريبة لإرهاق الطبقات الأخرى أو لانتزاع أملاكها

ومع ذلك فلا يجوز أن يكون احتمال إساءة استعمال الضريبة أساسا للحكم

بقصر وظيفتها على تغذية الخزانة العامة ، وحرمان الدولة من استعمالها فى الاصلاح الاجتماعى والاقتصادى .

١٦٣ — وقد كان الكتاب التقليديون يخشون أن يؤثر استعمال الضريبة فى غير الغرض المالى تأثيراً سيئا على حصيلتها فيضعفها ، غير أن العمل قد أثبت عدم صحة ذلك .

١٦٤ — وكان المعتقد أيضا أن التفاوت بين الدخول عامل هام من عوامل الادخار ، وأن كل سياسة ترمى إلى تشديد الضرائب على الطبقات الغنية لصالح الطبقات الفقيرة سياسة خاطئة ، وتشديد الضرائب على الدخول الكبيرة فى رأى المدرسة التقليدية يضر بالاقتصاد القومى كله وبالمجتمع بأسره ، وقد كان لهذا الاتجاه أثره فى السياسة الضريبية لكثير من الدول الرأسمالية حتى عهد قريب .

ولم تسلم تلك السياسة من نقد يوجه إليها حتى قبل نشر كتاب اللورد كينز فى النظرية العامة ، ولكنه كان يستند إلى أساس سياسى اجتماعى ، فقد رأى الاقتصادى الألمانى فاجنر فى أواخر القرن الماضى فرض ضريبة تصاعدية على الدخول الكبيرة والثروات الضخمة ، واستند فى ذلك إلى أسباب تتصل بالعدالة الاجتماعية ، فقال بأن الضريبة ينبغى أن تستعمل كأداة للاصلاح الاجتماعى لتقليل التفاوت الكبير الموجود فى توزيع الدخول والثروات ، وأن السياسة الضريبية ينبغى أن تتجه إلى تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة والثروات الكبيرة بواسطة السعر التصاعدى ، وتتجه بوجه عام إلى تعديل النظام الضريبى حتى ينتقل العبء التكليفى من الطبقات الضعيفة اقتصاديا إلى الطبقات القوية اقتصاديا ، ولكن هذا الرأى ، الذى أثر بلا شك تأثيراً كبيراً فى السياسة الضريبية لجميع الدول يستند ، كما سبق القول ، إلى أسباب سياسية اجتماعية فحسب ، وقد لقى معارضة شديدة من الأوساط المحافظة ، وحورب بدعوى

أن فرض ضرائب ثقيلة على الدخول الكبيرة ، وإن كان له ما يبرره من الوجهة السياسية الاجتماعية ، إلا أنه ضار من الوجهة الاقتصادية بالادخار وبالاقتصاد القومى كله .

١٦٥ — وقد تكفل كينز بتفنيد رأى المدرسة التقليدية هذا ، وأبدى من الأسباب الاقتصادية ما يبرر تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة ، فقد لاحظ أن الدخل الكلى الحقيقى يزداد بزيادة العمالة ، وأن زيادة العمالة تترتب على زيادة الاستهلاك والاستثمار ، ولذا فإن كل وسيلة من شأنها تعديل توزيع الدخل لصالح الطبقات التى يزداد عندها الميل إلى الاستهلاك ، من شأنها أن تساعد كثيراً فى تنمية رأس المال ، وأن امتناع الطبقات الغنية عن الانفاق فى الظروف الحاضرة من شأنه أن يضر بزيادة الثروة لا أن يساعد عليها كما هو الشائع .

ولهذا يجب على الدولة أن تتجه فى سياستها المالية ، وعلى الأخص فى سياستها الضريبية إلى الاستيلاء على القوة الشرائية الزائدة والعاطلة وتعبئتها للصالح العام ، ويجب على الدولة أن تشتد فى فرض الضرائب على الدخول الكبيرة ، وعلى الادخار الخامل ، لأن الادخار الخامل ، والقوة الشرائية العاطلة أعراض ضارة بالمجتمع ، إذ تؤدى إلى قصور الطلب الفعلى ، الأمر الذى يقف فى سبيل تقدم الإنتاج ويسبب بطالة ضخمة ، وتساعد السياسة الاجتماعية للضريبة فى درء هذا الخطر بتعبئة القوى الاقتصادية الراكدة ، وتقليل الفروق الاجتماعية بين الطبقات فى الوقت نفسه .

١٦٦ — وقد استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لحماية الصناعة المحلية ضد المنافسة الأجنبية ، وللحد من خروج المواد الضرورية للاستهلاك الداخلى من الدولة ، غير أن الدولة ، بدأت تستعملها على نطاق واسع منذ أواخر القرن الماضى لإدراك اغراض اجتماعية ، ومنذ فترة مابين الحربين لتحقيق اغراض اقتصادية .

استعمال الضريبة لأغراض اجتماعية

١٦٧ — وفى مقدمة الأغراض الاجتماعية التى استعملت الضريبة لتحقيقها ، تقليل الفروق الكبيرة بين الدخول عن طريق الضريبة التصاعدية على الدخل ، برفع السعر على الشرائح العليا ، كما فعلت انجلترا التى وصل سعر الضريبة فيها إلى ٩٥٪ من الدخول التى تزيد على ٦٠٠٠ جنيه سنويا ، وقد ترتب على ذلك نقص عدد الممولين الذين يبلغ دخلهم ٦٠٠٠ جنيه فأكثر من سبعة ملايين ممول فى سنة ١٩٣٨ — ٣٩ إلى ستين ممولا فقط فى سنة ١٩٤٤ — ٤٥

كذلك استعملت ضريبة التركات لتقليل الفروق بين الثروات .

١٦٨ — وقد استعملت بعض الدول كإيطاليا إبان العهد الفاشى ، والمانيا تحت الحكم النازى الضريبة لتشجيع النسل وزيادة السكان لأغراض توسعية ، وذلك عن طريق تخفيض الضرائب على الدخل وعلى التركات بالنسبة للعائلات الكثيرة الأولاد . على ان هذه المزايا ليس لها أثر كبير مع انها تكلف الخزانة مبالغ طائلة ، وقد اقترح البعض ان تسوى ضريبة الدخل لا على اساس دخل رب العائلة مضافا إليه عند اللزوم دخول افرادها ممن يتكسبون ، كما هو الحال فى كثير من الدول الأوربية ، بل على اساس مجموع هذه الدخول مقسوما على عدد افراد العائلة ، فإذا فرض ان مجموع دخل عائلة مكونة من اربعة اشخاص يبلغ خمسة آلاف جنيه مثلا ، فإن الضريبة تسرى على اساس تقسيم مجموع الدخل على اربعة شرائح كل منها تساوى ١٢٥٠ جنيها وتسرى الضريبة على كل شريحة على حدة وليس على مجموعها وبهذا يطبق عليها سعر منخفض ، بدلا من الأسعار المرتفعة .

وفيما يتعلق بضريبة التركات تعفى التركة من الضريبة لصالح ورثة الدرجة الأولى من الفروع او الأصول .

اما الضرائب على الاستهلاك ، وهى عادة شديدة الوطأة على العائلات الكثيرة العدد ، وكلما زاد عدد افراد العائلة كلما كانت وطأتها اشد ، لكثرة استهلاكها ، فإن بعض الدول تعمل على تخفيفها إن لم يكن بطريق مباشر ، لصعوبة ذلك ، فبطريق غير مباشرة بمنح إعانات تخفف من آثارها .

١٦٩ — كذلك تستعمل الضريبة لتشجيع بناء المساكن للطبقات الشعبية ،ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ من إعفاء المساكن الشعبية من الضريبة على العقارات المبنية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع بها ، والقانون رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٥٤ الذى استبدل برسوم التوثيق والشهر والحفظ بالنسبة إلى التصرفات التى تعقد بين الهيئات المنشئة للمساكن الشعبية وبين المنتفعين بها فى شأن الأراضى والمبانى ، رسماً شاملا قدره خمسة جنيهات . والقانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ الذى أعفى مساكن مدينة العمال بامبابة التى يتقرر تمليكها ، من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسوم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك .

استعمال الضريبة لأغراض اقتصادية :

١٧٠ — فى مقدمة الأغراض الاقتصادية التى استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لإدراكها ماسبق أن أشرنا إليه من تشجيع قيام الصناعات الوطنية وتدعيمها حتى تستطيع منافسة الصناعات الأجنبية عن طريق رفع الضرائب الجمركية على السلع الأجنبية المماثلة لها .

وقد استعملت الضريبة أيضاً لتشجيع الزراعة . إما لزيادة المحاصيل الزراعية أو لإيجاد طبقة من الملاك الزراعيين تدعم النظام الاجتماعى أو لتشجيع البقاء فى الأرياف ،

وذلك عن طريق تخفيض سعر الضريبة على الزراعة أو عدم فرض ضريبة على الاستغلال الزراعى ، أو خفض وعاء الضريبة .

١٧١ — ولما كان وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد دعامة للنظام الاجتماعى فإن المشرع يشجع على قيامها بتخفيض الضريبة بالنسبة لها ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ من أنه إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى»

كذلك يشدد بعض الدول على الشركات المساهمة للحد من نفوذها بجعل أرباحها تخضع لعدة ضرائب ، بينما يخضع المشروعات الأخرى إلى عدد أقل من الضرائب

١٧٢ — وقد استخدمت الضرائب أخيراً للتخفيف من حدة الدورات الاقتصادية التى يتعرض لها النظام الاقتصادى الرأسمالى ، إذ من المعروف أن ذلك النظام يتميز بفترات متعاقبة من رخاء وكساد ، وتستعمل الضريبة للتخفيف من حدة فترة الرخاء عن طريق رفع أسعار الضرائب الموجودة وفرض ضرائب جديدة ، إذ يترتب على ذلك تقليل الدخول والأرباح ، وهو ما يؤدى إلى تقليل الاستهلاك والحد من زيادة الانتاج .

وفى فترة الكساد تخفض الدولة أسعار الضرائب للتخفيف من تكاليف الإنتاج حتى تتمكن المشروعات من خفض أسعارها فيكثر الاستهلاك ويزداد الإنتاج .

وغنى عن البيان أن الدولة لاتستعمل الضريبة وحدها لبلوغ هذا الهدف وإنما تستعملها بالإضافة إلى الوسائل الأخرى كالقروض والنفقة العامة .

١٧٣ — كذلك تستخدم الضرائب للحد من التضخم ، عن طريق امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب ، والاحتفاظ بها وعدم إعادتها إلى التداول

المبحث الثالث

التكييف القانونى للضريبة

١٧٤ — برر بعض العلماء الضريبة بجعلها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد ، واستندوا فى ذلك إلى نظرية العقد الاجتماعى التى قال بها بعض فلاسفة القرن السابع عشر (١) والثامن عشر (٢) وملخصها أن الفرد تنازل عند بدء تكون الجماعات البشرية عن جزء من حقوقه وأمواله للمجموع ، حتى يحظى بحماية القوانين ، فالضريبة فى اعتقادهم نتيجة عقد ضمنى بين الدولة ورعاياها .

وقد اختلفوا فى طبيعة هذا العقد فقال فريق بأنه عقد بيع خدمات أو عقد إجارة أعمال ، ورأى فريق آخر أنه عقد شركة ، وذهب فريق ثالث إلى أنه عقد تأمين .

١٧٥ — فمن قال بأنه عقد بيع خدمات أو إجارة أعمال (٣) ، رأى أن الضريبة ثمن يدفعه المكلف للدولة نظير خدمات تؤديها له . هذه الفكرة لو صحت لوجب أن تكون الخدمة متكافئة مع الضريبة وهذا يخالف الواقع ، فالذين يستفيدون مثلا من المستشفيات الحكومية والملاجىء هم الفقراء وهم معفون من معظم الضرائب لفقرهم ، بينما يدفع الأغنياء تكاليف تلك الخدمات ، وهم لا يستفيدون منها . كذلك يقوم الجيل الحالى بخدمة الديون العامة التى عقدتها الأجيال السابقة للانفاق على خدمات اقتصرت فائدتها عليها .

---

(1) Hobbes, Locke

(2) J.J. Rousseau

(3) Proudhon. Théorie de l' impôt, 1868—Mirabeau Théorie de l'impôt, 1766.

١٧٦ — أما من قال بأن الضريبة نتيجة عقد شركة(١) فيرى أن الهيئة الاجتماعية كشركة إنتاج ، وأن تكاليف الإنتاج تتكون من تكاليف خاصة يتحملها كل منتج عند مباشرة صناعته وتكاليف عامة تتحملها الجماعة التي تمثلها الدولة . وهذه التكاليف العامة تنفق للحصول على منافع مشتركة وضرورية لسير الإنتاج : كالأمن العام ، وحماية الملكية ، وتنفيذ العقود ، وإنشاء الطرق والموانى .... وما إلى ذلك ، ويتحدد نصيب كل فرد فى هذه التكاليف (وهذا النصيب هو المعبر عنه بالضريبة فى رأيهم) بنسبة رأس ماله .

هذا التكييف خاطىء لأنه يفترض مقدماً أن المنفعة التى تعود على الفرد نتيجة خدمات الدولة تكون بنسبة رأس ماله ، مع أنه ليس هناك ما يدل على أن ما تنفقه الدولة لحماية الأغنياء أكثر مما تنفقه لحماية الفقراء ، ولأن الإنتاج وتكوين الثروات ليسا السبب الوحيد فى وجود المجتمع ، وليست الجماعة مجرد مجموعة مصالح مادية مشتركة فقط ، وإنما مصالح معنوية أيضاً ، ولا يمكن اعتبار كل نفقات الدولة تكاليف عامة للانتاج القومى .

١٧٧ — أما من زعم بأن الضريبة نتيجة عقد تأمين(٢) فقد اعتبرها نوعاً من أقساط التأمين يدفعها الأفراد للدولة للتمتع بالأمن والطمأنينة ، فهى جزء يدفعه الفرد من ماله ليؤمن على باقيه ، أو ليتمتع به على أكمل وجه . هذه الفكرة وإن كانت تفسر جعل الضريبة متناسبة مع أموال المكلف ، لا مع مقدار الخدمات التى تؤديها له الدولة ، لأن قسط التأمين يتناسب مع مقدار الأموال المؤمن عليها ، إلا أنها لا تصلح أن تكون أساساً للضريبة ، لأنها لو صحت لوجب على الدولة

---

(1) Menier. Théorie et Application de l'impôt sur le Capital-Thiers. de la Propriété.

(2) Girardin, Questions Financières, 1858 - Montesquieu. Esprit des Lois.

أن تقصر وظيفتها على ضمان الأمن ولا تتعداها إلى غيرها من الوظائف ، فضلا عن أن طبيعة التأمين تستلزم أن يعوض المؤمن المؤمّن لمصلحته عند وقوع الخطر . وإذا كانت الدولة تحمى المكلفين ضد الاعتداء على أشخاصهم وأموالهم ، فإنها لا تلتزم بتعويضهم عما يصيبهم من ضرر بسبب هذا الاعتداء .

١٧٨ — والخلاصة أن تكييف الضريبة بأنها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد تكييف خاطىء ، ولعل مساوىء الحكم الاستبدادى التى كانت متفشية خلال القرن الثامن عشر هى التى جعلت كتاب ذلك العصر يصورون الضريبة فى تلك الصورة ، حتى يضمنوا استعمال حصيلتها فى نفع المكلفين ، وإلا كانت جبايتها باطلة لانعدام سبب العقد .

١٧٩ — والواقع أن الذى يبرر الضريبة هو الضرورة من جهة ، والتضامن الاجتماعى من جهة أخرى ، ذلك أن أهم الخدمات التى تقوم بها الدولة ، كما رأينا ، خدمات يستفيد منها المجتمع بأسره ولا يمكن تجزئتها ومعرفة درجة استفادة كل فرد من أفراده منها حتى يمكن مطالبته بمقابل هذه الاستفادة ، يضاف إلى ذلك أن هناك خدمات تستفيد منها طبقات معينة لا تقدر على دفع مقابل استفادتها ، ويقتضى التضامن بين افراد المجتمع ان يساهموا فى تكاليف الخدمات العامة ، كل بقدر استطاعته ، فالضريبة طبقا لهذه النظرية وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وبذلك تنتفى فكرة قيامها على اساس تعاقدى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج اهمها :

(١) ان الضريبة نظام قانونى ، وان للمشرع تعديله فى اى وقت .

(٢) ان جميع افراد المجتمع ملزمون بدفعها وطنيين كانوا أم اجانب بصرف

النظر عن أية فائدة شخصية تعود عليهم من الخدمات العامة ، ولا يعفى من دفعها سوى غير القادرين .

(٣) ان نصيب كل فرد من الضريبة يتحدد بمقدرته على تحمل الأعباء العامة .

المبحث الرابع

تطور الضريبة

١٨٠ — لم تكن الضريبة فى أول امرها إجبارية إذ بدات فى شكل خدمات شخصية او هدايا (donum) يقدمها افراد القبيلة لرئيسها ، وفى مرحلة ثانية اصبح الرئيس لا ينتظر حتى يقدم الأفراد الخدمات او الهدايا ، وإنما كان يطالبهم بها فى صورة رجاء (precarium, Bete) ثم جاءت بعد ذلك لمرحلة ثالثة كان الأفراد يشعرون فيها بضرورة إعانة الحكومة على تأدية وظائفها ، فسميت جميع انواع الضرائب فى ذلك العصر « بالإعانة » او « المساهمة » او « الاشتراك » (Aid. ‘subsidy, Contribution Steuer) لأنها تساعد فى تكملة إيرادات الملك أو الأمير وهى الفاظ لا تزال مستعملة حتى الآن كمترادفات للضريبة .

وفى مرحلة تالية شعر الأفراد انهم بتقديم المال والخدمات للحكومة يؤدون واجباً عليهم ، فأطلق على الضريبة « الواجب » (Duty) . ولا تزال هذه الكلمة تستعمل فى الانجليزية للدلالة على بعض الضرائب ، وفى المرحلة الأخيرة برزت فكرة إلزام الدولة للفرد بأداء الضريبة ، فسميت فى الفرنسية والانجليزية :
(Impôt, Impost, Imposition.)

الفصل الثانى

تقسيم الضرائب

ندرس فى هذا الفصل فى ثلاثة مباحث : ١ ـ الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة ، ٢ ـ الضريبة العينية والضريبة الشخصية ، ٣ ـ الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

المبحث الأول

الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة(١)

١٨١ — هل الأفضل أن تستمد الدولة ما يلزمها من اموال من ضريبة واحدة عامة تفرضها على ثروة كل فرد او دخله ، أو من ضرائب متعددة تصيب كل منها مظهراً من مظاهر يساره ، فتجعل لكل نوع من انواع الإيراد ضريبة ، تحدد لها سعراً خاصا يتلاءم وطبيعة نوع الإيراد ، وتفرض ضرائب عن الاستهلاك ، وأخرى على التركات ؟ .

يبدو أن أبسط نظام هو أن نفرض الدولة ضريبة واحدة عامة ، لما لمثل هذه الضريبة من مزايا بالنسبة للدولة وللممولين .

نظام الضريبة الواحدة —

١٨٢ — فنظام الضريبة الواحدة اكثر بساطة واقل تعقيداً ، واقرب إلى المنطق

---

(١) الضريبة الواحدة أو المفردة أو الفذة : Impôt Unique بالفرنسية — و Single Tax بالانجليزية . تعدد الضرائب : Pluralité d' impôts بالفرنسية ـ و Manifold Taxes بالانجليزية .

من نظام تتعدد فيه الضرائب ، لأن الدولة ما دامت تساهم فى إنتاج الدخل القومى بما تقدمه من خدمات عامة ، فمن حقها ان تطالب بنصيبها فى ذلك الدخل ، واقرب طريق الى ذلك هو ان تقتطع ذلك النصيب بتوزيعه على المكلفين مرة واحدة ، فى صورة ضريبة مفردة ، لا بتوزيعه على ضرائب متعددة .

يضاف إلى ذلك ان نظام الضريبة الواحدة يبدو انه يؤدى إلى الاقتصاد فى نفقات الجباية ، وفى مضايقات رجال الخزانة للممول ، فبدلا من تعدد المصالح التى تقوم بتقدير الضرائب وجبايتها ، يقتصر الأمر على مصلحة واحدة .

ونظام الضريبة المفردة بجمعه نصيب كل فرد من الأعباء العامة فى ضريبة واحدة، يبدو انه اقدر على تحقيق العدالة من نظام الضرائب المتعددة ، لأن توحيد عبء الضريبة يجعل تكييفها طبقا لمقدرة الممول وظروفه امراً مستطاعا ، ويجعل نصيب كل فرد من الأعباء العامة ظاهراً ومعروفا له ولغيره مما يحفزه على المساهمة فى النشاط السياسى للدولة ، والتدقيق فى اختيار نوابها ممن يوثق بمقدرتهم فى مراقبة الحكومة فيما تريد إنفاقه من المصروفات ، التى تؤدى زيادتها إلى زيادة نصيبه من الأعباء العامة .

هذه المزايا جعلت فئة من العلماء يدعون إلى نظام الضريبة الواحدة ، ولعل ذلك راجع إلى الإسراف فى فرض الضرائب العديدة ، لا سيما الضرائب غير المباشرة.

١٨٣ — واشهر من دعا إلى الضريبة المفردة الطبيعيون physiocrates [١]

---

(١) الطبيعيون فلاسفة فرنسيون أسسوا أول مذهب اقتصادى فى منتصف القرن الثامن عشر ، وسموا بالطبيعيين لاعتقادهم بوجود نظام طبيعى إلهى يسير عليه العالم ، ويرتكز على دعامتين : الملكية الفردية ، والحرية الاقتصادية ، وقد اهتموا بالزراعة واعتبروا انها وحدها التى تأتى بناتج صاف ، وقد كان هذا المذهب رد فعل لآراء الكتاب التجاريين الذين أهملوا الزراعة واهتموا بالتجارة .

إلا أن بعض الكتاب الأسبان سبقوهم فى ذلك (١) . وقد اعتبر الطبيعيون الأرض منبع كل الثروات . وقالوا بأنه لا معنى لتتبع هذه الثروات فى انتقالها وإن الأجدى فرض ضريبة مفردة على الناتج الصافى للأرض ، لأنه هو الذى تستقر عليه فى النهاية كل ضريبة تفرض على دخول غير أصحاب الأراضى الزراعية .

ونظرية الطبيعيين تقوم على فرض لا سند له من الحقيقة والواقع ، هو فرض قيام المنافسة الحرة الكاملة بين غير أصحاب الأراضى الزراعية من تجار وصناع وسواهم وعدم توافرها بالنسبة لملاك الأراضى الزراعية ، لأن مساحة الأراضى الزراعية محدودة أو على الأقل مساحة الأراضى الجيدة محدودة ، مما يؤدى فى نظرهم إلى أن تكون أثمان المنتجات الصناعية قريبة من نفقات إنتاجها ، وأثمان المنتجات الزراعية أعلى من نفقات إنتاجها بما يساوى الريع أو الناتج الصافى . فإذا فرضت ضريبة على منتجات الصناعة اضطر الصناع والتجار إلى نقلها إلى غيرهم حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأراضى الزراعية الذين يتحملونها نهائياً فى صورة نقص للريع الذى يستولون عليه .

وقد تأثر رجال الثورة الفرنسية إلى حد ما بآراء الطبيعيين ، فاعتبروا الضريبة العقارية الضريبة الأساسية ، وجعلوها أساس نظامهم المالى فكانت تمد الخزانة الفرنسية فى عهدهم بما يقرب من نصف الإيرادات .

١٨٤ — وجاء بعد الطبيعيين كتاب دعوا إلى فرض الضريبة الواحدة على

---

(١) ومن هؤلاء الكتاب الأسبان Alcazar de Arriage كتب فى سنة ١٦٤٦ بالغاء كل الضرائب واستبدال ضريبة واحدة على الدخل بها و Centani قرر فى سنة ١٦٧١ ، سابقا بذلك الطبيعيين ، أن الأرض وحدها هى الثروة الحقيقية ، وأنه ينبغى إلغاء جميع الضرائب غير المباشرة ، وفرض ضريبة واحدة على ناتج الأرض بدلا منها ، ومن الكتاب الفرنسيين الذين سبقوا الطبيعيين فى فكرة الضريبة المفردة Vauban : فى كتابه « La Dime royale » الذى نشر فى سنة ١٧٠٧ ولكنه لم يطالب بفرضها على الزراعة وحدها وإنما طالب بفرضها على جميع أنواع الدخل.

رأس المال من أى نوع كان ، لا على الأرض وحدها . ومن هؤلاء (Menier و Girardin) فى أواسط القرن التاسع عشر .

١٨٥ — ومن أشهر من دعا إلى الضريبة المفردة فى العصر الحديث الكاتب الأمريكى « هنرى جورج »[1] ومن رأيه إلغاء الضرائب بجميع أنواعها ، والاقتصار على ضريبة واحدة تستوعب ريع الأراضى الزراعية ، على أن تزداد تلك الضريبة بازدياد الريع ، ويقول بأن الريع ناتج اجتماعى فمن العدل أن ينتفع به جميع الأفراد لا أصحاب الأراضى فقط ، إذ لا فضل لهم فيه وذلك بأن تستولى عليه الدولة لأنها هى التى تمثل الجماعة . يضاف إلى ذلك أن استيلاء الدولة على الريع يحل كثيراً من المشكلات الاجتماعية ، فهو يقلل من التباين بين دخول الأفراد ويقضى على طبقة الملاك الزراعيين ، ويقصر حق استغلال الأرض على من يقدر على زراعتها ، ثم أن إلغاء الضرائب المفروضة على التجارة والصناعة يؤدى إلى افساح مجال العمل ، والقضاء على البطالة ، وتحسين مستوى الأجور .

١٨٦ — ويؤخذ على نظرية « هنرى جورج » أن ظاهرة الريع فى العصر الحاضر لا تقتصر على الزراعة وحدها ، ولكنها توجد فى الصناعة أيضاً ، لعدم وجود المنافسة الحرة الكاملة التى كان الاقتصاديون يفترضون قيامها فى الصناعة ، فإذا وافقنا هنرى جورج على آرائه فيجب أن نوافق على استيلاء الدولة على الريع أينما وجد سواء فى الزراعة أم فى الصناعة أم فى غيرها .

١٨٧ — وقد تطورت فكرة الضريبة الواحدة إلى فكرة الضريبة الرئيسية، وهى أن تعتمد الدولة على ضريبة واحدة رئيسية تمدها بمعظم دخلها ، كضريبة عامة

---

(1) Henry George, Progress and Povety. 1879

على الدخل مثلا ، وأن تستعين فى باقى الدخل بضرائب ثانوية قليلة العدد ، وهذا أفضل من تشعب الضرائب وكثرتها .

١٨٨ — وقد ظل نظام الضريبة الواحدة نظاماً نظريا ، لم تحاول أية دولة تطبيقه ، لأن فيه من المساوىء ما يذهب بكل مزاياه الصورية .

فهو إذا كان يؤدى إلى الاقتصاد فى نفقات الجباية للاقتصار على مصلحة واحدة للجباية ، إلا أنه من جهة أخرى يعمل على زيادة تلك النفقات ، إذ لا بد من زيادة عدد موظفى تلك المصلحة لمراقبة إقرارات الممولين ، والتأكد من مطابقتها للحقائق .

والضريبة المفردة لا بد أن تكون على درجة من الجسامة قد تصل إلى ثلث دخل كل فرد ، مما يزيد شعور الممول بوطأتها ، ويغريه بالتهرب من دفعها بكل الوسائل ، أو على الأقل إخفاء بعض دخله مما يؤدى إلى قلة حصيلتها فى النهاية .

وهى تصبح منافية للعدالة إذا أفلح الممول فى الإفلات منها ، إذ يتخلص تخلصا تاماً من تحمل أى عبء من الأعباء العامة .

نظام الضرائب المتعددة :

١٨٩ — يتلافى نظام الضرائب المتعددة كثيراً من العيوب السابقة ؛ فهو يوزع عبء الضرائب فيقل شعور الممول بوطأة ما يدفعه، بل قد يخفى عليه بعض هذا العبء، كما فى الضرائب غير المباشرة . إذ تندمج الضريبة فى الثمن فلا يشعر بها ولا تضايقه ، وهذا اعتبار نفسانى على جانب كبير من الأهمية .

ومن النادر مع تعدد الضرائب أن يفلح الممول فى الإفلات منها جميعا ، فهو إن أفلح فى التهرب من بعضها ، فلن يفلح فى التهرب من البعض الآخر .

يضاف إلى ذلك أن خطأ السلطات المالية فى نظام الضريبة المفردة يكون شديد الأثر على الممول نظراً لجسامتها . أما فى نظام الضرائب المتعددة فإن الأخطاء يصلح

بعضها بعضا ، فإذا كانت الضرائب غير المباشرة أشد وطأة على الطبقات الفقيرة منها على الطبقات الغنية ، فإن الضرائب المباشرة تصلح ذلك عن طريق إعفاء الطبقات الفقيرة ، أو تخفيض سعر الضريبة بالنسبة لها .

والضرائب المتعددة أغزر إنتاجا من الضريبة المفردة ، لأن الضريبة المفردة مهما احتاطت الدولة بشأنها ، لا تصيب سوى مظهر واحد من مظاهر ثروة الأفراد ، أما الضرائب المتعددة فتمكن الدولة من الوصول إلى جميع مظاهر الثروة .

١٩٠ — والخلاصة أن نظاماً تتعدد فيه الضرائب أفضل من نظام لا يعتمد إلا على ضريبة واحدة ، على أن التعدد لا ينبغى أن يذهب إلى حد الإفراط فى الضرائب ، وإلا أرهق الممول ، وتأثرت الحياة الاقتصادية ، وازدادت تكاليف الجباية وقلت غلة الضرائب .

المبحث الثانى

الضرائب العينية والضرائب الشخصية

أو عينية الضرائب وشخصيتها

التمييز بين النوعين :

١٩١ — الضريبة العينية[1] هى التى لا تراعى فى تقريرها شخصية الممول وظروفه الاقتصادية أو الاجتماعية أو العائلية ، فلا ينظر إلا إلى المادة الخاضعة للضريبة ومثالها الضرائب الجمركية ، وضرائب الاستهلاك .

أما الضريبة الشخصية[2] فهى التى يراعى فى تقريرها المركز الشخصى للممول

---

(١) الضريبة العينية : impôt réel عينية الضريبة : Réalité de l'impôt

(٢) الضريبة الشخصية Impôt personnel شخصية الضريبة : Personnalité de l'impôt

وظروفه الاقتصادية والاجتماعية والعائلية ، ومثالها الضريبة العامة على الإيراد .

وكل من الضريبتين تقع على الأموال ، ولكن بينما تقع الضريبة العينية على الأموال دون اعتبار للممول ، تقع الضريبة الشخصية على الأموال مع مراعاة ظروف الممول .

وبعض الضرائب عينية بطبيعتها كالضرائب الجمركية (على السجاير مثلا) ، والبعض الآخر شخصية بطبيعتها كالضريبة العامة على الإيراد .

وهناك ضرائب تسمح طبيعتها بجعلها عينية أو شخصية أو نصف شخصية[١] أى تراعى فيها بعض ظروف الممول لا كلها ، كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

ولكل من الضرائب العينية والشخصية مزايا وعيوب .

مزايا وعيوب الضريبة العينية :

١٩٢ — للضريبة العينية مزايا بالنسبة للممول وأخرى بالنسبة للادارة المالية .

فمن مزاياها بالنسبة للممول : إبعاد تعسف الإدارة عنه ، وعدم مضايقته بوسائل التقدير والمعاينة ، والتدخل فى شئونه ، أو تكليفه بواجبات والتزامات مرهقة ، كتقديم إقرارات أو تبليغات .

وأن عبأها يخف على الممول المجد الذى يحصل من مال معين على إيراد أكبر مما يحصل عليه غيره من نفس ذلك المال . فالأرض الواحدة تقرر عليها ضريبة لا تتغير بتغير الممول . فكل نشاط للممول يترتب عليه زيادة فى إيراد الأرض يخفف من عبء الضريبة عليه .

وأهم مزاياها بالنسبة للادارة المالية : بساطتها وسهولة تطبيقها ، وعدم احتياجها إلى أداة ذات كفاءة كبرى .

---

(١) ضريبة نصف شخصية : Impôt semi-personnel

أما عيوبها بالنسبة للممول : فمنها أنها تتجاهل بمقدرته التكليفية ، فتعامل الممولين معاملة واحدة على اختلاف ظروفهم ، مما يؤدى فى الحقيقة إلى عدم المساواة بينهم ، وأنها تصيب بعبئها الأشياء الظاهرة التى لا يتسنى إخفاؤها كالعقارات ، وأنها تخفض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة إذا زيد سعرها ، وترفعها إذا خفض سعرها .

وأهم عيوبها بالنسبة للخزانة العامة : عدم مرونتها ، فالمشرع يحجم عن تغيير سعرها لما فى ذلك من التأثير على القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة .

مزايا وعيوب الضريبة الشخصية

١٩٣ — أهم ميزة للضريبة الشخصية هى أنها تتمشى مع ظروف الممول ومقدرته التكليفية ، وتتفق والفكرة الحديثة للعدالة المالية ، وإنها أكثر مرونة من الضريبة العينية . ولكن لها بجانب ذلك بعض العيوب كضايقة المكلف بمطالبته بتقديم إقرارات وتبليغات ، وتدخل الإدارة فى شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة ، كما أنها قد تؤدى إلى إرهاق بعض الممولين أو محاباة البعض الآخر ، لاتساع مجال التقدير المتروك للقائمين بتطبيق الضرائب الشخصية .

ولهذا يتطلب تطبيق الضرائب الشخصية أداة مالية على جانب كبير من الاستقلال والكفاءة ، حتى يمكنها تلافى العيوب المذكورة وحتى يكون فى استطاعتها تعرف ظروف الممول الاقتصادية والشخصية وتقديرها .

مجال تطبيق كل من النوعين :

١٩٤ — الضريبة العينية تلائم الدول الأقل تقدماً من الوجهة الاقتصادية لعدة أسباب أهمها : أن الثروات والدخول فى تلك الدول لا تتفاوت تفاوتا كبيراً ، والنفقات العامة فيها ليست كبيرة ، والإدارة المالية كفاءتها محدودة .

أما الضريبة الشخصية فتلائم الدول المتقدمة اقتصاديا ، إذ تعظم فيها ثروات بعض الأشخاص ودخولهم ، وتزداد مقدرتهم على المساهمة فى تحمل الأعباء العامة ، كما أن نفقاتها العامة كبيرة ، يضاف إلى ذلك ازدياد كفاءة إدارتها المالية .

١٩٥ — ويرى البعض أن أفضل طريق يسلكه المشرع ، حيث تتعدد مصادر الدخل بالنسبة للممول الواحد ، هو ألا يقتصر على أحد النوعين بل يمزج بينهما : فيفرض ضريبة شخصية على الإيراد العام تحقق العدالة المالية بين الممولين ، وتكون مرونتها كبيرة تسمح بزيادة سعرها وإنقاصه متى استدعت الظروف ذلك ، وبجانب هذه الضريبة الشخصية يفرض عدة ضرائب عينية يجعل أسعارها معتدلة ، ويدخل عليها بعض عناصر شخصية الضريبة كالخصم للديون والأعباء العائلية .

وسائل تحقيق شخصية الضريبة :

تتحقق شخصية الضريبة بعدة وسائل أهمها :

(١) إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة :

١٩٦ — من وسائل تحقيق شخصية الضريبة ، إعفاء الحد الأدنى للدخل اللازم للمعيشة ، أو خصم جزء من المادة التى تقع عليها الضريبة وتطبيقها على الباقى . ويختلف هذا الحد باختلاف البلاد والأزمنة ، ويتوقف على مستوى معيشة الشعب ، وعلى القوة الشرائية للنقود ، وعلى حاجة الدولة المالية .

ومن المتفق عليه فى جميع الدول وجوب إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، لأن تحميل الأفراد الذين يعيشون معيشة الكفاف بالضريبة يؤدى إلى تقليل غذاءهم مما يترتب

عليه زيادة تعرضهم للأمراض وضعف مقاومتهم لها ، فتتعرض حياتهم للخطر ، وهذا يستتبع زيادة ماتنفقه الدولة لحمايتهم ، فكأن زيادة إيراداتها من الضرائب على الدخول الدنيا يترتب عليها زيادة نفقاتها ، يضاف إلى ذلك أن جباية الضريبة على تلك الدخول تكلف الدولة نفقات تستنفد جانباً كبيراً من حصيلتها .

على أن بعض الكتاب يعترض على إعفاء الدخول الصغيرة ، بحجة أنها تكون غالبية الدخول ، وأن إعفاءها يؤدى إلى تقليل حصيلة الضريبة ، أو إلقاء عبئها على أصحاب الدخول المتوسطة والكبيرة ، وأن خطر ذلك يظهر فى الدول الديمقراطية حيث يتمتع الأفراد بحق التصويت العام ، فقد يعمد ممثلو الطبقات المعفاة فى المجالس النيابية إلى توجيه الحكومة إلى الإكثار من النفقات التى تفيد طبقاتهم بينما يقع عبئها على عاتق الطبقات الأخرى .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة إعفاء الحد الأدنى للدخل بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة ، والضريبة على المرتبات والضريبة العامة على الإيراد .

(٢) مراعاة المركز العائلى للممول :

١٩٧ – يكون إما بخصم جزء من الإيراد وعدم تطبيق الضريبة عليه [1] أو بتخفيض الضريبة بنسبة معينة تختلف باختلاف عدد الأولاد الذين يعولهم الممول [2] وذلك لأنه كلما زادت الأعباء العائلية على الممول كلما قل مايتبقى من دخله لدفع الضرائب.

---

(١) كأن يخصم خمسون جنيهاً عن زوجة الممول وعن كل ولد من أولاده، فإذا كان دخل الممول ٤٠٠ جنيه مثلا ، وكان لديه زوجة وثلاثة أولاد فانه يعفى من ٢٠٠ جنيه ، وتسرى الضريبة على الباقى وهو ٢٠٠ جنيه .

(٢) فإذا كان سعر الضريبة ١٤ ٪ والتخفيض ١ ٪ للزوجة ولكل ولد من الأولاد ، وكان لدى الممول زوجة وثلاثة أولاد ، فان السعر الذى يسرى عليه هو ١٤ – (١ × ٤) = ١٠ ٪ ؛ =

وقد تتخذ مراعاة المركز العائلى للممول شكلا آخر ، كزيادة الضريبة على من ليست لديه أعباء عائلية كالأعزب أو المتزوج الذى ليس لديه أولاد .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة الخصم للأعباء العائلية بالنسبة للضرائب السابق ذكرها .

على أن المشرع قد لا يقصد من الخصم للأعباء العائلية تحقيق شخصية الضريبة ، وإنما قد يقصد منه أغراضاً أخرى كتشجيع النسل مثلا .

(٣) خصم فوائد الديون والضرائب .

١٩٨ — تقتضى شخصية الضريبة ألا تسرى إلا على الدخل الصافى الذى يستطيع الممول التصرف فيه ، وبناء على ذلك ينبغى أن تخصم فوائد الديون التى على الممول ، فإذا كان الدين مرتبطا بدخل معين كالربح التجارى أو الصناعى خصمت الفوائد من ذلك الدخل . أما الديون التى لا ترتبط بدخل معين فمحل خصم فوائدها هو مجموع دخل الممول ، وقد طبق المشرع المصرى تلك القاعدة بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة والضريبة العامة على الإيراد .

كذلك ينبغى خصم مادفعه الممول من ضرائب مباشرة على فروع الدخل وهذا مافعله المشرع المصرى بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد أيضا .

= فاذا كان دخله ٤٠٠ جنيه فانه يدفع ٤٠ جنيهاً ضريبة ، بينما لو كان غير متزوج وليس لديه أولاد لدفع ٥٦ جنيهاً .

وهناك طريقة أخرى هى أن يقسم مجموع الايراد على عدد أفراد العائلة وتسرى الضريبة على كل جزء على حدة ، فاذا كان صافى الايراد ٨٠٠٠ جنيه وعدد أفراد العائلة أربعة سرت الضريبة على أربعة أجزاء كل منها مقداره ٢٠٠٠ جنيـه (٨٠٠٠ ÷ ٤) ، بدلا من أن تسرى على ٨٠٠٠ جنيه مرة واحدة ، ويتحقق التخفيف هنا إذا كانت الضريبة تصاعدية ، وهناك طرق أخرى للتخفيض غير ما ذكرناه .

(٤) التمييز بين الدخول :

١٩٩ — يقصد بالتمييز بين الدخول (**Discrimination**) اختلاف معاملتها بالنسبة للضرائب باختلاف مصدر كل منها . ومصدر الدخل إما أن يكون العمل أو رأس المال أو العمل ورأس المال معاً (وهو مايسمى بالدخل المختلط) ؛ وقد جرى المشرع حتى الآن على إيثار دخل العمل بالرعاية ، بتخفيض سعر الضريبة عليه نظراً لتعرضه للانقطاع أو للنقصان إذا أصاب صاحبه مرض أو بطالة ، أو تقدمت به السن ، يضاف إلى ذلك أن الذى يعتمد فى معاشه على عمله مضطر إلى ادخار بعض دخله احتياطاً للمستقبل ، مما يجعل مقدرته على تحمل الضريبة أقل من مقدرة صاحب دخل رأس المال لأنه دخل شبه دائم . على أن تغير الأحوال جعل هذا التمييز محل نظر إذ أن دخل العمل يحاط الآن فى معظم الدول بضمانات متزايدة ، كالتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والشيخوخة ، بينما يتعرض دخل رأس المال لأخطار الأزمات والحروب التى قد تضعف من قوته الشرائية بتأثير انخفاض قيمة النقود ، أو تعصف بمصدر الدخل نفسه كما حدث فى ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى .

ويكون التمييز عادة بتغيير سعر الضريبة على الدخول المختلفة ، إذا كانت هناك ضرائب على فروع الدخل ، فيجعل سعر الضريبة على دخل رأس المال أعلى منه على دخل العمل ، وسعرها على الدخل المختلط وسطاً بينهما .

وقد يميز المشرع بين الأنواع المختلفة لدخول رأس المال ، أو لدخول العمل كأن يجعل سعر الضريبة على دخل الأراضى الزراعية أعلى من سعرها على دخل المبانى ، أو يجعل سعر الضريبة على أجور عمال اليومية أقل من سعرها على مرتبات الموظفين كما فعل المشرع المصرى .

ويمكن إجراء التمييز بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد عن طريق خصم

مبلغ معين من الدخل المراد خصه بالرعاية قبل ضمه لباقي الدخول لتكوين الدخل العام ، كما فعلت انجلترا بالنسبة لدخل العمل . أو عن طريق فرض ضريبة تكميلية عليه كما فعلت ألمانيا بالنسبة لدخل رأس المال ، وكما فعلت مصر بالنسبة لإيراد الأسهم والسندات ، إذ فرض عليه المشرع ، إلى جانب الضريبة على إيراد رءوس الأموال المنقولة ، رسم دمغة على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس[١].

والمقصود من التمييز في الأحوال السابقة أن يكون عنصراً من عناصر تحقيق شخصية الضريبة ، على أن المشرع قد يقصد منه غير ذلك ، كما لو رفع سعر الضريبة على أرباح المشروعات الكبيرة لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وحمايتها من خطر منافسة المشروعات الكبيرة لها ، لأن وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد سبباً من أسباب الاستقرار والسلام في المجتمع[٢] .

(٥) تصاعد الضريبة :

٢٠٠ — من وسائل تحقيق الشخصية أن يرفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها وهو ما يعرف بالتصاعد وسندرسه فيما بعد .

شخصية وعينية الضرائب في مصر

٢٠١ — أصبح نظام الضرائب المصرى بعد فرض الضريبة العامة على الإيراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ يمزج بين نوعى الضريبة .

---

(١) الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ الملحق بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة

(٢) ومن هذا القبيل إلى حد ما ، ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ من أنه « إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » . وقد قصد المشرع من هذا النص أيضاً التشجيع على إمساك حسابات منتظمة .

فالضريبة العامة على الإيراد شخصية ، إذ قضت بإعفاء الدخل الصغير ، وبالخصم للأعباء العائلية ، وبخصم فوائد الديون والضرائب وبعض الأعباء الأخرى ، كما جعل سعرها تصاعديا .

أما الضريبة على الأراضى الزراعية والضريبة على العقارات المبنية فكلتاهما عينية ، على أن المشرع أخذ بمبدأ الشخصية إلى حد ما بما أدخله من التخفيف لصالح صغار الملاك .

والضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة عينية إذ تسرى على الإيراد الإجمالى دون أى خصم ، وسعرها نسبى .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وكذا الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فشخصيتان إلى حد ما ، إذ تسريان على صافى الإيراد ، كما يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، على أن سعرها نسبى .

والضريبة على المرتبات والأجور شخصية إلى حد ما أيضاً ، إذ يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، وأسعارها تصاعدية ولكن لا يسمح بخصم شيء نظير المصاريف التى يتكبدها الموظف أو الأجير بسبب عمله .

والضريبة على التركات ورسم الأيلولة على التركات لهما طابع شخصى ، إذ بهما إعفاءات وسعرهما تصاعدى .

أما الضرائب على الاستهلاك وعلى التداول فعينية .

المبحث الثالث

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

معيار التفرقة بين النوعين :

يقسم كتاب المالية العامة الضرائب إلى ضرائب مباشرة[١] وضرائب غير مباشرة[٢] ولكنهم لا يتفقون على معيار واحد للتفرقة بين هذين النوعين ، وندرس فيما يلى أهم تلك المعايير .

(١) معيار طريقة الجباية :

٢٠٢ — تعتبر الإدارة المالية فى بعض الدول كفرنسا وبلجيكا الضريبة مباشرة إذا كانت تجبى بواسطة جداول إسمية أو أوراد يبين فيها اسم المكلف ، والمال الخاضع للضريبة ، ومبلغ الضريبة ، وذلك لأنها تقوم على علاقات أساسية ودائمة بين المكلف والخزانة العامة . أما الضرائب غير المباشرة فهى التى لا تجبى بهذه الطريقة ، لأنها تقوم على علاقات عرضية مؤقتة بين الممول والخزانة العامة ، كاجتياز السلعة حدود الدولة .

هذا المعيار وإن كان صحيحاً فى أكثر الأحوال ، لأن المكلف فى الضرائب المباشرة يكون معروفاً للادارة المالية قبل التحصيل فتتسنى جباية الضريبة منه بتكليف يخاطب فيه باسمه ، بينما المكلف فى الضرائب غير المباشرة لا يعرف إلا وقت التحصيل ، لأنها تجبى بمناسبة بعض الوقائع والتصرفات التى لا يمكن أن تعرفها الإدارة مقدماً ، إلا أنه غير صحيح فى أحوال أخرى ، فالضريبة على دخل الأسهم والسندات مثلا تتعذر جبايتها بواسطة جداول إسمية نظراً لوجود أسهم لحاملها ،

---

(1) Im pôts directs. (2) Impôt indirect.

ومع ذلك لا يمكن اعتبارها من الضرائب غير المباشرة لأنها ضريبة على الدخل مثل باقي الضرائب الأخرى على الدخل .

يضاف إلى هذا ، أن جباية الضريبة بواسطة جداول إسمية أو بغير ذلك مسألة في يد المشرع بالنسبة لكثير من الضرائب ، ولا يمكن ترك أمر التفرقة بين نوعى الضريبة ، وهى تفرقة علمية ، لإرادة المشرع ، إن شاء قرر جبايتها بواسطةجداول إسمية فجعلها ضريبة مباشرة ، وإن شاء قرر جبايتها بغير جداول إسمية فجعلها ضريبة غير مباشرة .

(ب) معيار نقل عبء الضريبة:

٢٠٣ — يرى فريق من العلماء وبخاصة القدماء[١] أن الضريبة المباشرة هى التى تستقر على دافعها ولا يتمكن من نقلها إلى غيره ، ومثالها الضريبة العامة على الإيراد ، وأن الضريبة غير المباشرة هى التى يستطيع دافعها نقل عبئها إلى غيره ، ومثلها الضريبة الجمركية ، ففى الضرائب المباشرة لا يوجد وسيط بين الخزانة والمكلف ، على العكس من الضرائب غير المباشرة إذ لا يصل المشرع إلى الممول إلا عن طريق وسيط أو أكثر .

وأهم ما يعترض به على هذا المعيار أن ظاهرة نقل عبء الضريبة لا تصلح أساساً للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، لأن تحققها يتوقف — كما سنرى فيما بعد — على تفاعل عدة عوامل اقتصادية ، فالضريبة نفسها قد ينتقل عبؤها إلى غير دافعها أحياناً ولا ينتقل أحياناً أخرى ، مثال ذلك الضريبة الجمركية : يتحمل عبأها المستورد الذى دفعها أو ينقله إلى من يبيع له السلعة التى استوردها ، أو يتحمل بعض العبء وينقل البعض الآخر ، تبعا لظروف طلب تلك السلعة وظروف عرضها ،

---

(١) جون ستيوارت ميل ، لروا بوليبه ، راو ، فاجنر من القدماء ، ونوجارو ، أرمتاج سمث ، هوترى من المحدثين ، وأول من أخذ بهذا المعيار الطبيعيون .

فكأن الضريبة الجركية تعتبر ، طبقاً لهذا المعيار ، مباشرة أحيانا وغير مباشرة أحيانا أخرى ، تبعا لما إذا كانت قد استقرت على دافعها أو انتقلت إلى غيره ، وإذا تحمل دافع الضريبة بعضها ونقل البعض الآخر إلى من يتعامل معه ، فلا يستطاع وصف الضريبة بأنها مباشرة أو غير مباشرة . وإذا فرض أن شخصاً استورد سلعة لاستعماله الخاص ودفع عنها الضريبة الجركية فهل تعتبر الضريبة مباشرة أو غير مباشرة؟ لو اتخذنا نقل عبء الضريبة معياراً للتفرقة بين النوعين لوجب فى هذه الحالة اعتبار الضريبة الجركية ضريبة مباشرة بما أن دافعها لم ينقلها إلى غيره ، من هذا يتضح أن نقل عبء الضريبة لا يصلح معياراً للتفرقة بين النوعين لأنه معيار غير ثابت .

(د) معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة [١]

٢٠٤ — الضريبة المباشرة طبقا لهذا المعيار هى التى تفرض على عناصر تتميز بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف ، كالوجود بالنسبة لضريبة الرؤوس ، والملكية بالنسبة للضرائب العقارية والضرائب على دخل رءوس الأموال المنقولة ، وممارسة المهنة بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على الأرباح غير التجارية ، والعمل بالنسبة للضريبة على المرتبات والأجور .

أما الضريبة غير المباشرة فتفرض على أفعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف كإنفاق الدخل .

ويؤدى هذا المعيار إلى اعتبار الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل ضرائب مباشرة والضرائب على الاستهلاك وعلى التداول ضرائب غير مباشرة .

---

(١) أول من أخذ بهذا المعيار Foville فى مقال له بجريدة Economiste français بتاريخ ١-٩-١٨٨٣ ، ثم أخذ به Stourm فى كتابه Systèmes généraux d' impôts

ويمكن الاعتماد على هذا المعيار ولو أنه لا يخلو من نقد ، إذ لا يستقيم مع بعض أنواع الضرائب كضريبة التركات ، هل تعتبر ضريبة على الثروة فتكون ضريبة مباشرة ، أو تعتبر ضريبة على انتقال الثروة فتكون ضريبة غير مباشرة ؟ يعتبرها بعض الكتاب ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعا يجعلها تقتطع جزءاً كبيراً من التركة ، وضريبة غير مباشرة على انتقال الثروة إذا لم يكن سعرها مرتفعاً ، أي أنه يجعل من ارتفاع السعر وانخفاضه ، وهو مسألة نسبية ، معياراً للتفرقة بين النوعين .

يتضح من ذلك مدى صعوبة الاهتداء إلى معيار ثابت للتفرقة بين نوعى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، مما جعل بعض العلماء يتركون هذا التقسيم ويضعون تقسيما آخر بدلا عنه هو تقسيم الضرائب إلى :

(١) ضرائب على الثروة والدخل .

و (ب) ضرائب على التداول والاستهلاك .

ومع ذلك فتقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة تأخذ به كثير من الدول فى نظام ضرائبها ، كأنجلترا وبلجيكا وفرنسا ومصر ، ويمكننا الاعتماد فى التفرقة بين النوعين على المعيار الأخير ، وهو معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة كما سبق أن قلنا .

مزايا وعيوب كل من النوعين :

لكل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مزايا وعيوب نستعرض أهمها فيما يلى : .

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

٢٠٥ — للضرائب المباشرة عدة مزايا أهمها :

(١) أنها **أثبت حصيلة** من الضرائب غير المباشرة . لأن الضرائب المباشرة تقع على مراكز مالية قائمة على عناصر ليست سريعة التغير نسبيا . أما الضرائب غير المباشرة فحصيلتها تتغير بتغير الاستهلاك والمبادلات فتزداد فى أوقات الانتعاش وتقل فى أوقات الكساد .

وتتجلى ميزة الضرائب المباشرة من هذه الناحية بأنه يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير عند تقدير الإيرادات العامة فى ميزانية الدولة ، على أنه يلاحظ أن بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان أثبت حصيلة من البعض الآخر كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، وهذه الأخيرة سريعة التأثر بالأزمات ، والواقع أن مدى ثبات الحصيلة يتوقف إلى حد كبير على التنظيم الفنى للضريبة ، وبخاصة على طريقة تقدير المادة الخاضعة لها .

(٢) الضرائب المباشرة **أكثر تحقيقا للعدالة** فى توزيع الأعباء المالية من الضرائب غير المباشرة ، إذ يمكن بالنسبة للضرائب المباشرة مراعاه مقدرة المكلفين على الدفع ، وتدريج سعرها حسب تفاوتهم فى الغنى ، على العكس من الضرائب غير المباشرة التى يصعب تحقيق العدالة فيها . لأنها تفرض على أفعال وتصرفات لا يمكن التمييز فيها بين غنى وفقير ، ولذا فإن عبأها يكون أشد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة منه على ذوى الدخول الكبيرة ، وبخاصة إذا فرضت على مواد الاستهلاك الشائعة الاستعمال ، وهى تفرض عادة على تلك المواد ، لأن الضرائب عليها تأتى بإيراد كبير . على أن الدولة تعمل على تحقيق شىء من العدالة بالنسبة

للضرائب غير المباشرة ، بأن تجعل سعرها على السلع التى يستهلكها الأغنياء كالكماليات أعلى من سعرها على السلع التى تستهلكها عامة الشعب .

(٣) الضرائب المباشرة **تشعر الأفراد بأنهم يساهمون** فى تحمل الأعباء المالية للدولة ، ولهذا الشعور فائدته لأنه يحفزهم على الاشتراك فى النشاط السياسى للدولة ، ويجعلهم يدققون فى اختيار نوابهم للمجالس النيابية ، ممن يوثق بكفاءتهم فى مراقبة الحكومة فى سياستها المالية ، لأن التراخى فى ذلك يؤدى إلى زيادة أعباء الضرائب عليهم .

ويقول بعض المدافعين عن الضرائب المباشرة إنها تمتاز أيضاً بأن نفقات تحصيلها أقل من نفقات تحصيل الضرائب غير المباشرة ، وإنها أقل مضايقة للصناعة والتجارة منها ، ولكن هذا القول لا ينطبق على جميع الضرائب المباشرة . فالضريبة الجمركية مثلا ، وهى ضريبة غير مباشرة ، أكثر اقتصاداً فى نفقاتها من ضريبة الأراضى وهى ضريبة مباشرة ، وهى أيضاً أقل مضايقة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وهى ضريبة مباشرة .

٢٠٦ — أما أهم **عيوب** الضرائب المباشرة فهو شعور الفرد بعبئها ، مما يحمله على محاولة التهرب منها وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعا .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

٢٠٧ — أهم ماتمتاز به الضرائب غير المباشرة مايأتى :

(١) أنها **أكثر انتاجية** من الضرائب المباشرة ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : أن الممول لايشعر بها ولاتضايقه ، لأنها تندمج فى ثمن السلعة أوالخدمة التى يشتريها ، ولذا فهو لايحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة إذ يشعر الممول

بوطأتها ، وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعا ، ولذلك فهى أكثر تعرضاً للتهرب منها من الضرائب غير المباشرة .

يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة تصيب جميع المكلفين حتى ذوى الدخل الصغير منهم وبخاصة إذا كانت على الاستهلاك ، أما الضرائب المباشرة فيعفى منها عادة ذوو الدخول الصغيرة .

هذا فضلا عن اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة إذ يشمل الانتاج والاستهلاك والمعاملات . وكلما تقدم المجتمع فى المدنية كلما كثر الاستهلاك ونشطت المبادلات ، وازداد إنفاق الأفراد على السلع نصف الكمالية ، كالمشروبات الروحية والشاى والسجاير والسينما ، وازدادت بالتالى حصيلة الضرائب غير المباشرة .

(٢) الضرائب غير المباشرة **أكثر مرونة** من الضرائب المباشرة ، فيكفى أن يرفع المشرع سعرها قليلا حتى تزداد غلتها ، وحتى دون حاجة إلى رفع سعرها فإن الإنفاق والاستهلاك يزدادان كما تزداد الصادرات والواردات فى أوقات الانتعاش ، وتقل فى أوقات الكساد ، ويترتب على ذلك ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة فى أوقات الانتعاش ، وانكماشها فى أوقات الكساد ، بينما تظل حصيلة بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان، ثابتة ، ولذا يصبح من الضرورى مراجعة تقديراتها من وقت لآخر.

وليس معنى ذلك أن الضرائب المباشرة عديمة المرونة ، لأن حصيلتها هى الأخرى تتغير بتغير الدخل القومى ، ولكن المرونة أكثر وضوحا فى الضرائب غير المباشرة منها فى الضرائب المباشرة .

(٣) أن **عنصر الاجبار** فى الضرائب غير المباشرة أقل وضوحا منه فى الضرائب المباشرة ، مما يدع للممول شيئا من الاختيار النسبى فى دفع الضرائب غير المباشرة ، إذ يستطيع أن ينقص ما يدفعه من الضريبة بإنقاص الكميات التى يستهلكها من السلع والخدمات المفروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة أقل سعراً .

(٤) وتمتاز الضرائب غير المباشرة أيضا بأنها تمد الخزانة العامة بالإيراد بسرعة وباستمرار ومنذ بداية السنة ، على العكس من الضرائب المباشرة التى تتأخر جبايتها عادة .

(٥) وللضرائب غير المباشرة ميزة أخرى على الضرائب المباشرة تتجلى فى أوقات **تدهور قيمة النقود** وترجع إلى أن الفترة التى تنقضى مابين ربط الضريبة وتحصيلها أقصر عادة فى الضرائب غير المباشرة منها فى الضرائب المباشرة ، مما يترتب عليه أن تكون القيمة الحقيقية للمبلغ المتحصل فعلا من الضريبة قريبة من القيمة الحقيقية للمبلغ المقدر تحصيله .

۲۰۸ — أما أهم **عيوب** الضرائب غير المباشرة فهى أنها أشد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة والمتوسطة منها على ذوى الدخول الكبيرة ، مما يجعلها تتناسب تناسبا عكسيا مع مقدرة المكلفين ، وبخاصة إذا فرضت على المواد الشائعة الاستعمال .

ويأخذ عليها بعض الكتاب أيضا كثرة نفقات جبايتها ، ومضايقتها للصناعة والتجارة لما تستدعيه من فرض رقابة شديدة على الصناع والتجار .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن الدولة تعمل عادة على تحقيق شىء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، بجعل سعرها على السلع التى يستهلكها الأغنياء أعلى من سعرها على السلع التى يستهلكها ذوو الدخل المحدود .

أما عن كثرة نفقات الجباية ، ومضايقات التجارة والصناعة ، فترجع فى الواقع إلى التنظيم الفنى للضريبة أكثر من رجوعها إلى نوع الضريبة .

مكانة الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة فى الأنظمة الضريبية

۲۰۹ — يتضح مما سبق أن من الصعب تفضيل أحد النوعين على الآخر ، وما دمنا قد ارتضينا نظاما تتعدد فيه الضرائب ، فإن من المستطاع الجمع بين النوعين حتى تصحح مزايا أحدهما عيوب الآخر .

وتعتمد معظم الدول فى نظام ضرائبها على النوعين معا ، إذ يؤدى ذلك إلى ضمان موارد الدولة ، وتحقيق العدالة بين المكلفين ، ولو قام النظام المالى على الضرائب المباشرة وحدها لتفاوتت أعباء المكلفين تفاوتا كبيراً لاختلاف أنواع الثروات والدخول ، وصعوبة تقدير بعضها مما يؤدى إلى اختلاف استجابتها للضريبة ، فالدخول الصناعية والتجارية ، ودخول المهن الحرة ، وفوائد الديون يسهل إفلاتها من الضريبة ، لسهولة إخفائها ، وصعوبة تحديدها ، بينما يصعب إفلات دخول رؤوس الأموال الثابتة من الضريبة ، كذلك لو اقتصر النظام الضريبى على الضرائب المباشرة وحدها ، لما ساهم أصحاب الدخول الصغيرة بشىء فى الأعباء العامة ، لأنهم يعفون عادة من تلك الضرائب لضآلة دخولهم .

وإذا اقتصر النظام المالى على الضرائب غير المباشرة وحدها ، تفاوتت أعباء المكلفين كثيراً لاختلاف الاستهلاك ، واشتد العبء على الطبقات الفقيرة ولذا فإن وجود الضرائب المباشرة إلى جانب الضرائب غير المباشرة يصحح ما يقع من غبن على بعض الطبقات ويحقق قسطا أكبر من العدالة بين المكلفين .

٢١٠ — ووجود النوعين معا من جهة أخرى ضرورى لتطبيق السياسات الاقتصادية للدولة ، فالضرائب غير المباشرة تستخدم للحد من ارتفاع الأسعار فى فترات التضخم بفضل التخفيض السريع فى حجم الاستهلاك ، كما تستطيع الدول المتخلفة اقتصاديا استعمالها كوسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية لأنها تؤدى إلى تحويل جزء من الدخل القومى من الاستهلاك الحالى إلى الاستثمار ، وإن كان ذلك على حساب حرمان الأفراد ، وتستطيع الدول النامية استخدامها لتحقيق التوازن فى ميزان مدفوعاتها .

أما الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية فتستعمل للحد من الادخار الخامل للطبقات الغنية ، الذى يؤدى إلى قصور الطلب الفعلى ويسبب البطالة الضخمة ،

كما تستخدم للتأثير فى توزيع الموارد بين الاستعمالات المختلفة ، وفى توجيه النشاط الإنتاجى .

والخلاصة أن كلا من النوعين يكمل الآخر ويحققان بوجودهما معاً نظاما للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط .

٢١١ — وتختلف الدول فيما بينها فى مدى اعتمادها على كل من هذين النوعين ، ويرجع ذلك فى الغالب إلى أسباب تاريخية واقتصادية وسياسية ، على أنه ينبغى تحقيق التوازن بينهما ، مع مراعاة الظروف الاقتصادية فى الدولة ، لأن المبالغة فى الضرائب المباشرة تؤدى إلى شبه مصادرة للثروات الكبيرة والمتوسطة ، والمبالغة فى الضرائب غير المباشرة ترهق الطبقات الفقيرة وتضايق الإنتاج .

والمشاهد أن الطبقات التى بيدها السلطة تعمل على إلقاء أكبر قسط من الأعباء العامة على عاتق الطبقات الأخرى ، فإذا كانت السلطة فى يد الطبقات الغنية مالت إلى الإكثار من الضرائب غير المباشرة ، وإذا كانت بيد الطبقات الشعبية الفقيرة مالت إلى الإكثار من الضرائب المباشرة .

٢١٢ — وتعتبر انجلترا مثال الدولة التى يتوازن فيها النوعان ، فحصيلة الضرائب المباشرة فيها تزيد عادة قليلا على نصف إيرادات الدولة ، أما فى مصر فلا يوجد توازن بين النوعين ، وقد ظلت حصيلة الضرائب المباشرة إلى وقت قريب لا تتجاوز خمس إيرادات الدولة ، كما استمرت الدولة تعتمد على الرسوم الجمركية حيث تدر وحدها نصف الإيراد ، وبخاصة رسوم الدخان ، وبعد فرض الضرائب المباشرة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت حصيلة الضرائب غير المباشرة تقرب من ثلاثة أمثال الضرائب المباشرة .

الفصل الثالث

قواعد الضريبة

تخضع الضريبة لعدة قواعد خاصة يتكون من مجموعها مايعرف بنظرية الضريبة وتنقسم هذه القواعد إلى قواعد قانونية وقواعد اقتصادية وقواعد إدارية ، وسندرس كل طائفة منها فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

القواعد القانونيـــة للضريبة

القواعد القانونيـة للضريبة اثنتان : قاعدة عمومية الضريبـة ، ويتصل بهـا موضوع ازدواج الضرائب . وقاعدة المساواة أمام الضريبة ، ويتصل بها موضوع الضريبة التصاعدية .

المطلب الأول

قاعدة عموميـــة الضريبة (١)

٢١٣ — تقتضى هذه القاعدة أن يدفع كل فرد الضريبة مهما كانت الطبقة الاجتماعية التى ينتمى إليها ، لأنه يستفيد من الخدمات العامة التى تؤديها الهيئات العامة ، إما لأنه يقيم على أرض الدولة ، أو لأنه يمتلك أملاكا فيها ، أو لأن فيها مركز أعماله ، ولهذا فالأصل أن يلزم بدفع الضريبة الوطنيون والأجانب الذين يقيمون على أرض الدولة ، أو الذين يمتلكون أملاكا فيها وإن كانوا لايقيمون بها .

(1) Universalite de l'impôt

ولايلزم بها على العكس الوطنيون الذين لايقيمون بها ولايمتلكون فيها شيئا .

على أن قاعدة عمومية الضريبة ليست مطلقة ، إذ يوجد فى بعض حالات إستثنائية إعفاءات من الضرائب ، ولكن هذه الاستثناءات للضريبة ظاهرية أكثر منها حقيقية ، كذلك قد تعفى بعض المناطق من سريان بعض الضرائب فيها وهى المعروفة بالمناطق الحرة .

١ — الاعفاءات من الضرائب :

الإعفاءات من الضرائب أما أن تكون مؤقتة أو دائمة .

٢١٤ — فالإعفاءات **المؤقتة** هى التى تمنح لبعض الأفراد الذين وإن كان دخلهم من الدخول التى تتناولها الضرائب إلا أنهم يعفون منها لمدة معينة ، وذلك لأسباب تتصل بالصالح العام أو لغير ذلك من الأسباب . ومثالها إعفاء المبانى الجديدة ، وإعفاء بعض المنشآت الصناعية الجديدة من الضرائب مدة معينة وذلك بقصد تشجيع إنشاء المبانى وتأسيس المصانع الجديدة (١) وكإعفاء العائلات الكثيرة الأولاد من الضرائب لتشجيع زيادة السكان (٢) .

---

(١) ومن هذا القبيل ما سبقت الإشارة إليه (ص ١٥١) مما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ الخاص بالمساكن الشعبية من إعفاء كل مسكن شعبي من عوائد الأملاك المبنية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع به » وما نصت عليه المادة ٢٢ من نفس القانون من إعفاء رؤوس الأموال التى تستثمر فى إنشاء المساكن الشعبية من الضرائب بجميع أنواعها . ويهدف قانون المساكن الشعبية إلى وضع سياسة عامة لتوفير السكن الصحى لطائفة كبيرة من الشعب هى طبقة العمال ومن فى مستواهم .

ومن هذا القبيل أيضا ما نص عليه القانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ من إعفاء مساكن مدينة العمال بامبابة التى يتقرر تمليكها من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلديه ورسم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك . والإعفاءات التى قررها المشرع المصرى بالقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ لدعم الاقتصاد المصرى وتنمية وتشجيع الإنتاج ورفع مستواه .

(٢) قانون ١٤ يونيه سنة ١٩٢٨ فى إيطاليا

٢١٥ — أما الإعفاءات الدائمة فهى التى يتمتع بها بعض المكلفين دون تحديد مدة معينة ، كاعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة ، والإعفاء للأعباء العائلية ، وقد سبق الكلام عليهما (١) .

ويلاحظ أن هذا الإعفاء لايتناول جميع الضرائب ، وإنما يسرى على الضرائب المباشرة ، فقط ولذلك فأصحاب الحد الأدنى للمعيشة يساهمون أيضا فى الأعباء العامة ولكن عن طريق الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، ولهذا يعتبر هذا النوع من الإعفاء مخالفة ظاهرية أكثر منها حقيقية لقاعدة عمومية الضريبة .

٢١٦ — وهناك إعفاءات أخرى لأسباب سياسية كإعفاء رجال السلك السياسى الأجنبى، ومبانى القنصليات والسفارات ، فقد جرى العرف الدولى على إعفاء السفارات والمفوضيات والوكالات السياسية والقنصلية الأجنبية ورجالها من الضرائب التى تسمح طبيعتها بالإعفاء منها ، وذلك دون حاجة إلى النص صراحة فى قوانين الضرائب على الإعفاء ، وبناء على ذلك تعفى تلك الهيئات من الضريبة على العقارات المبنية المملوكة لها كما تعفى أموالها من الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولكنها لا تعفى من الضريبة على إيراد القيم المنقولة لأن طبيعة هذه الضريبة تحول دون ذلك . إذ أنها تحصل بطريقة الجباية من المصدر أى قبل معرفة المستحق للايراد .

أما رجال السلكين السياسى والقنصلى فيعفون من الضريبة على المرتبات بناء على قواعد القانون الدولى ولكنهم لا يعفون من الضريبة على الأراضى الزراعية والمبانى التى يمتلكونها ، كذلك لايعفون من الضريبة على إيراد القيم المنقولة والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات .

---

(١) راجع ص ١٦٥ و ١٦٦ فيما سبق [illegible] تحقيقا .

٢١٧ ـ وقد يترتب على بعض الاتفاقات الدولية عدم تطبيق قوانين الضرائب على الأجانب أو تطبيقها عليهم إلى حد معين ومن هذا القبيل الامتيازات الأجنبية التى كانت سائدة فى مصر حتى ألغيت سنة ١٩٣٧ وقد كانت تمنع فرض الضرائب على الأجانب دون موافقة دولهم ، ومعاهدة سنة ١٩٣٦ بين مصر وبريطانيا التى كانت تتمتع بمقتضاها القوات البريطانية فى مصر باعفاءات وميزات مالية ، والاتفاق الخاص بالبعثة العسكرية البريطانية فى مصر الموقع عليه فى سنة ١٩٤٠ باعفاء رجالها وباقى القوات البريطانية من الضرائب المصرية ، سواء أكانت مفروضة من الدولة أو من الهيئات المحلية . واتفاق الجلاء المعقود بين حكومة جمهورية مصر وحكومة انجلترا والموقع عليه بالقاهرة فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ وقد انتهت جميع هذه الاعفاءات .

ومن الاعفاءات التى لاتزال سارية ، الاعفاءات التى تتمتع بها الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها ، والإعفاءات الممنوحة بمقتضى الاتفاق العام للتعاون الفنى طبقاً لبرنامج النقطة الرابعة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية الموقع عليه بالقاهرة فى ٥ مايو سنة ١٩٥١ ، (١) والاعفاءات التى تتمتع بها جامعة الدول العربية بمقتضى اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية (٢) .

ب ـ المناطق الحرة (٣)

٢١٨ ـ المنطقة الحرة جزء من أرض الدولة يسمح بدخول السلع الأجنبية فيه وإعادة تصديرها دون دفع ضرائب جمركية عليها سواء عند الاستيراد أو التصدير ،

---

(١) الفقرتان ا و ب من المادة الخامسة من الاتفاق الصادر به مرسوم ٨ يناير سنة ١٩٥٣ .

(٢) المواد : ٧ و ٨ و ١١ و ١٣ و ١٥ و ١٦ و ١٧ و ٢٠ من الاتفاقيـة الصادر بها مرسوم ٢٠ مايو سنة ١٩٥٤ .

(٣) المناطق الحرة : Zones Franches — الموانى الحرة Ports Francs.

كما يجوز أن تحول فيها بعض المواد الأولية إلى سلع مصنوعة تصدر للخارج ، فإذا نقلت تلك السلع من المنطقة إلى داخل الدولة فإنها تخضع للضرائب الجمركية .

والإعفاء هنا يكون عادة قاصرا على الرسوم الجمركية . ولذا تخضع هذه المناطق لباقي الضرائب كالضريبة على المبانى والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ما لم ينص على غير ذلك [١] .

وتتخذ المناطق الحرة فى الغالب شكل الموانى الحرة فتشمل المنطقة كل الميناء كما فى هامبورج ، وبريمن ، وكوبنهاجن ، وتريستا ، وجنوه،وسالونيك ، أو جزءا من الميناء كما فى بور سعيد ، وبور فؤاد والاسكندرية .

والغرض من إنشاء المناطق الحرة هو اجتذاب التجارة العابرة إليها والاستفادة من قيام بعض الصناعات والأعمال فى تلك المناطق .

ونظام المناطق الحرة فى مصر ينظمه المرسوم بقانون رقم ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢

المطلب الثانى

ازدواج الضرائب

تعريف الازدواج وشروطه :

٢١٩ — ازدواج الضرائب [٢] أو تعددها هو فرض نفس الضريبة أكثر

---

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٢ من المرسوم بقانون ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢ بنظام المناطق الحرة من إعفاء المنشآت التجارية والصناعية فى المناطق الحرة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، ومن الضريبة على إيراد القيم المنقولة فى حدود وشروط معينة بينها المرسوم بقانون المذكور .

(٢) ازدواج الضرائب : Double imposition بالفرنسية — و Double Taxation بالإنجليزية .

من مرة على الشخص ذاته ، وعن نفس المال فى المدة ذاتها ، كمطالبة كل من مصر وإيطاليا شخصا مقيما فى إيطاليا بالضريبة على ايراد حصل عليه فى سنة ١٩٥٦ من أسهم وسندات مصرية .

ولكى يتحقق الازدواج لابد من اجتماع الشروط الآتية :

١ — أن يكون الممول واحدا

٢ — أن تكون المادة الخاضعة للضريبة واحدة .

٣ — أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل.

٤ — أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحدة

الشرط الأول : وحدة الممول .

٢٢٠ — لا يثير هذا الشرط صعوبة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، على خلاف الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية ، فإذا فرضت ضريبة على أرباح شركة ما وأخرى على نصيب مساهميها فى تلك الأرباح لم يكن هناك ازدواج من الناحية القانونية ، لتميز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين . أما من الناحية الاقتصادية فإن هناك ازدواج ، لأن المساهمين هم الذين يتحملون فى النهاية كلتا الضريبتين ، ولذلك يسمى بعض الكتاب هذه الصورة من ازدواج الضرائب « بالازدواج الاقتصادى » .

الشرط الثانى : وحدة المادة الخاضعة للضريبة

٢٢١ — يجب ليتحقق الازدواج أن تفرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة ، كأن تفرض مصر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التى

يمتلكها مصريون أو أجانب متوطنون فى مصر والمفروض على دخلها ضريبه فى الدولة الأجنبية .

الشرط الثالث : وحدة الضريبة .

٢٢٢ ـــ لا يكون هناك ازدواج إلا إذا كانت الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل كضريبتى دخل أو ضريبتى رأس مال . على أنه لما كان لكل دولة نظام ضرائبها الخاص بها فقد يكون من الصعب تحديد الضرائب التى تعتبر متشابهة ، ولذا تحدد الاتفاقات الدولية التى تنظم الازدواج ، الضرائب التى تعتبر متشابهة فى الدول الموقعة على الاتفاق .

الشرط الرابع : وحدة المدة .

٢٢٣ ـــ لا تكفى وحدة الممول ، ووحدة المادة الخاضعة للضريبة ، ووحدة الضريبة نفسها ، لوجود الازدواج بل يشترط أيضاً أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحدة. فإذا زاول ممول نشاطا تجاريا فى دولة معينة أثناء سنة معينة كسنة١٩٥٢ مثلا ، وسدد الضريبة عن أرباح تلك السنة لتلك الدولة ، ثم انتقل فى سنة ١٩٥٣ إلى دولة أخرى وباشر فيها نشاطه التجارى وسدد لها الضريبة عن أرباح تلك السنة ، لم يكن هناك ازدواج ، والواقع أن شرط وحدة المدة لم يخرج عن كونه شرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة فى صورة أخرى ، لأن أرباح سنة ١٩٥٢ هى غير أرباح سنة ١٩٥٣ .

ازدواج الضرائب وتكرارها :

٢٢٤ – يفرق بعض الكتاب الألمان بين ازدواج الضرائب (Doppelbe-steuerung) وبين تكرارها (Fortgesetzte Besteuerung) ، فالضريبة

على رقم الأعمال مثلا تسرى على بيع السلع ، فإذا بيعت نفس السلعة عدة مرات ، سرت الضريبة على كل بيع ، ويكون هناك « تكرار » للضريبة وليس « ازدواجا » لأن الضريبة مفروضة على كل عملية بيع ، وكل عملية بيع متميزة عن الأخرى .

أنواع ازدواج الضرائب :

ازدواج الضرائب إما أن يكون داخليا أو دوليا ، وفى كلتا الحالتين إما أن يكون مقصوداً أو غير مقصود .

§ ١ - إزدواج الضرائب الداخلى

٢٢٥ — يقع الازدواج الداخلى نتيجة ممارسة هيئات مختلفة لسلطتها فى فرض الضرائب على نفس الإقليم ، كما يحدث فى الدول الاتحادية إذا فرضت كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات نفس الضريبة على المال ذاته . وكما يحدث عند ماتفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على مادة معينة ، أو عند ماتفرض نفس السلطة سواء أكانت السلطة المركزية أم سلطة محلية أكثر من ضريبة على المال نفسه .

الازدواج المقصود :

٢٢٦ — يكون الازدواج الداخلى مقصوداً إذا أراده المشرع لأغراض مختلفة أهمها :

١ - الحصول على إيراد .

فيفرض المشرع ضرائب إضافية إلى جانب الضرائب الأصلية ، ومن هذا القبيل الضريبة الإضافية للدفاع التى فرضها المشرع المصرى بالقانون رقم ٢٧٧

لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ٣ يوليه سنة ١٩٥٦ [1] لمواجهة بعض النفقات اللازمة لدعم الدفاع عن البلاد [2] .

ب ـ زيادة العبء على بعض طوائف الممولين أو بعض المواد بطريقة أقل ظهوراً من رفع سعر الضريبة .

فيفرض المشرع على تلك الطوائف أو على تلك المواد ضريبة خاصة فضلا عن الضريبة التى تلحق جميع الممولين أو جميع المواد ، ومن هذا القبيل رسم الدمغة الذى فرضه المشرع المصرى على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس بنسبة واحد فى الألف من تلك القيمة [3] ، وذلك بدلا من أن يجعل سعر الضريبة على إيراد تلك الأسهم والسندات أعلى من السعر المقرر للايرادات الأخرى ، فرسم الدمغة هنا ليس فى الحقيقة سوى ضريبة إضافية على إيراد تلك القيم .

حـ ـ تصحيح نظام الضرائب :

وذلك بفرض ضريبة شخصية عامة على الإيراد إلى جانب الضرائب النوعية العينية على فروع الدخل حتى يكون هناك تناسب بين عبء الضريبة ومقدرة الأفراد على المساهمة فى الأعباء العامة ، كما فعل المشرع المصرى بفرض ضريبة عامة على الإيراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ إلى جانب الضرائب النوعية على الإيرادات الفرعية .

---

(١) يتراوح سعر هذه الضريبة بين ١٠٪ و ٥ر٣٪ من أوعية الضرائب النوعية و بين ٢٪ و ١٠٪ من وعاء الضريبة العامة على الايراد ، وتحصل مع الضرائب الأصلية وفى مواعيدها وتأخذ حكمها .

(٢) ومن هذا القبيل أيضاً ضريبة الدفاع الوطنى التى كان المشرع المصرى قد فرضها بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٠ بنسبة ١٪ من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، وخصص حصيلتها للدفاع الوطنى ، ثم غير نظامها بعد ذلك ، وألغى تخصيصها للدفاع ، وسماها « الضريبة الإضافية » ، ورفع سعرها مع تخفيضات وإعفاءات ، وجعلها تصاعدية على ضريبة الأطيان بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٤٤ ثم ألغاها من أول مايو سنة ١٩٤٦ .

(٣) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفصل الثالث من الجدول رقم ٢

ء ـ الحد من ارتفاع الدخول

ومن هذا القبيل الضريبة الإضافيـة على مايتقاضاه أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة ، التى فرضها المشرع بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٥٧ ، وعدل نظامها بعد ذلك بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٨ الذى حل محله ، وهى ضريبة تصاعدية يتراوح سـعرها بين ١٠ ٪ على الدخول التى تزيد على ألفى جنيـه ، إلى ثلاثة آلاف و ٨٠ ٪ على مايزيد على عشرة آلاف جنيه . والقرار بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التى يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية (١) ،الذى نص على دفع مايزيد من الأجور الإضافية عن حد معين إلى الدولة ، إذ المقصود منهما الحد من ارتفاع الدخول .

هـ ـ تدبير موارد للهيئات المحلية

وذلك بأن يعطى المشرع للهيئات المحلية الحق فى تقرير بعض نسب مئوية إضافية لبعض الضرائب التى تحصلها الدولة ، بشرط ألا تتجاوز هذه النسب حداً أعلى معيناً ، ومن هذا القبيل مافعله المشرع المصرى إذ أعطى لمجالس المديريات الحق فى تقرير رسوم إضافية لضريبة الأطيان لمدة محدودة وإلى حد معين (٢) . وفى تقرير رسوم إضافية لمدة معينة أيضا لأية ضريبة عامة أخرى مقررة فى المديرية (٣) ومن هذا القبيل أيضا ما قرره القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ من فرض ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح

---

(١) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٥٧ ، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٩٣ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) لغاية ٨ ٪ من ضريبة الأطيان ، ويصدر بذلك قرار من مجلس الوزراء (الآن قرار من رئيس الجمهورية) ، ولمجالس المديريات الحق فى زيادة نسبة الرسوم الإضافية إلى ١١ ٪ بشرط موافقة مجلس الوزراء (الآن رئيس الجمهورية) وبصدور قرار منه .

(٣) بشرط موافقة مجلس الوزراء (الآن رئيس الجمهورية) وصدور قرار منه .

التجارية والصناعية لصالح المجالس البلدية بنسبة ١٠ ٪ منها [(١)] . وما قرره القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ، لتلك المجالس من الحق فى فرض رسوم إضافية بنسبة مئوية على ضريبة العقارات المبنية [(٢)] ، ومن فرض رسم على الوارد من البضائع بنسبة ٢ ٪ من قيمة الرسوم الجمركية الأصلية المفروضة على هذه البضائع [(٣)] وما قررته القوانين المنظمة للمجالس البلدية لمدن القاهرة والاسكندرية وبور سعيد من ضرائب ورسوم إضافية مماثلة [(٤)] .

الازدواج غير المقصود

٢٢٧ — أما الازدواج غير المقصود فيقع نتيجة عدم التناسق فى التشريع المالى ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة قد تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها إلى الأموال دون أن تبحث فى مدى تلاءمها مع نظام الضرائب القائم ، كما قد يرجع إلى عدم تحديد الاختصاص المالى للهيئات التى تمارس سلطتها على نفس الإقليم وهى الدولة والاقليم والمديرية والبلدة . ويمكن تجنب تعدد الضرائب غير المقصود بواسطة التشريع ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصرى إذ منع بعض حالات التعدد فى المواد ٦ و ٣٥ و ٣٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ وما قرره فى المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بشأن فرض ضريبة عامة على الإيراد من أنه لا يجوز للهيئات المحلية سواء

---

(١) وتحصل مع الضريبة الأصلية وتسرى عليها أحكامها . وقد استبق القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ، أحكام القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ المشار إليه (م ٨١ من القانون ٦٦ لسنة ١٩٥٥) .

(٢) م ٣٥ (أ) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

(٣) م ١ (ب) من القانون رقم ٦٣١ لسنة ١٩٥٥ .

(٤) القوانين رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ ورقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ ورقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ والقوانين المعدلة لها ، المنظمة للمجالس البلدية لمدن القاهرة والاسكندرية وبور سعيد على التوالى .

فى ذلك مجالس المديريات والمجالس البلدية أن تفرض ضريبة مماثلة للضريبة العامة على الإيراد أو أن تفرض ضرائب إضافية عليها .

§ ٢ — ازدواج الضرائب الدولى

٢٢٨ — يرجع هذا النوع من الازدواج إلى أن كل دولة ، بما لها من حق السيادة ، تضع نظامها المالى وفقاً لحاجاتها ونظمها دون مراعاة لتعارضه مع تشريعات غيرها من الدول الأخرى . يضاف إلى ذلك أن المبادىء المالية التى تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائما واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج فى الضرائب .

ويبرر بعض الكتاب الازدواج الدولى بأن الضريبة تدفع مقابل حماية الدولة ، ولما كان حصول الممول على جزء من دخله فى دولة وإنفاقه فى دولة أخرى يجعله يستفيد من حماية كلتا الدولتين ، فإن عليه أن يدفع ضريبة لكل منهما ، أى أن ازدواج الضريبة يبرره ازدواج الحماية (١). ولا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولى ولا عرف دولى يحرم ازدواج الضرائب ، على أنه يؤخذ على الازدواج أنه قد يرهق الممول إذا كان مجموع ما يدفعه من الضريبة كبيرا ، وأنه ضار من الوجهة الاقتصادية العالمية لأنه يعوق حركة انتقال رؤوس الأموال وتنقل الأشخاص من دولة إلى أخرى ، مما يؤثر على توزيع القوى المنتجة فى العالم على أفضل وجه .

٢٢٩ — والازدواج الدولى يكون مقصوداً أو غير مقصود ، فيكون مقصوداً إذا أراده المشرع ، كما فرضت الدولة ضريبة على إيراد رؤوس الأموال المستثمرة فى الخارج ، والمفروض عليها ضريبة فى الدولة التى بها مصدر الإيراد ، وذلك لمنع استثمار رؤوس الاموال فى الخارج ، على أن الازدواج الدولى يكون غالبا غير مقصود ، ويمكن تلافيه بواسطة التشريع الداخلى لكل دولة ، والاتفاقات الدولية .

(1) Griziotti, Principi di Politica, diritto e scienza delle finanze, Padova, 1929 p.182

١ — تفادى الازدواج بواسطة التشريع الداخلى :

٢٣٠ — أما تفادى الازدواج بواسطة التشريع الداخلى فيكون بأن تقيد الدولة سلطتها المالية من حيث امتدادها إلى خارج إقليمها ، كأن تعفى مواطنيها الذين يتخذون دولة أجنبية موطناً مالياً لهم من أن تسرى عليهم الضريبة العامة على الإيراد ، إذا كانت الدولة الأجنبية التى يقيمون بها تفرض مثل هذه الضريبة .

ب — تفادى الازدواج بواسطة الاتفاقات الدولية :

٢٣١ — عالجت بعض المعاهد الدولية ، كمعهد القانون الدولى ، وغرفة التجارة الدولية موضوع الازدواج ، واهتمت به عصبة الأمم ، ثم الأمم المتحدة . أما عصبة الأمم فقد عينت لبحثه لجنتين ، إحداهما من الخبراء الاقتصاديين وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٢٣ ، والأخرى من الخبراء الفنيين وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٢٥ .

تقرير الخبراء الاقتصاديين :

٢٣٢ — وأهم ما جاء فى تقرير لجنة الخبراء الاقتصاديين إحلال فكرة التبعية الاقتصادية محل فكرة التبعية السياسية كأساس لسلطة الدولة فى فرض الضرائب ، مما يعطى لدولة موطن المكلف ودولة موقع أمواله حقا مشروعا فى فرض الضريبة عليه بنسبة مصالحه الاقتصادية فى كل من الدولتين . ورأت اللجنة أنه لا يمكن منع الازدواج إلا بتضحية من جانب الدولة : (١) إما عن طريق إعفاء الدخل الآتى من الخارج من الضريبة ، وذلك بأن تخصم الدولة من الضرائب المستحقة على المتوطنين كل ضريبة يكونون قد دفعوها لدولة أخرى على دخولهم المستمدة من مصدر أجنبى . (ب) وإما عن طريق إعفاء الدخل المرسل إلى الخارج من الضريبة . (ج) وإما عن

طريق تقسيم الضريبة بين الدول صاحبة الشأن بنسبة يتفق عليها ، كالاتفاق على أن يدفع الشخص الذى يتوطن فى دولة ويستثمر أمواله فى دولة أخرى نصف الضريبة لدولة الموطن ، والنصف الآخر للدولة المستثمر فيها المال . (د) وإما عن طريق تقسيم مصادر الإيراد ، كالاتفاق على أن تستقل دولة الموطن بفرض الضريبة على الثروة المنقولة ، ودولة موقع العقار بفرض الضريبة على الثروة العقارية .

ولما كانت الطريقة الأولى ضارة بالدول الدائنة وكان الخبراء ينتمون إلى دول دائنة ، فإنهم لم ينصحوا باتباعها ، كذلك طرحوا الطريقتين الثالثة والرابعة لما ينجم عن تطبيقهما من صعوبات كثيرة . وأوصوا باتباع الطريقة الثانية على اعتبار أنها أقل الطرق صعوبات عند التطبيق .

وقد أثار هذا التقرير كثيراً من انتقاد الخبراء الماليين ، وبخاصة فى الدول المدينة ، ورأى البعض إعطاء حق فرض الضريبة للدولة التى بها مصدر الدخل ، ورأى البعض الآخر إعطاء ذلك الحق للدولة التى يسهل عليها فرض الضريبة وجبايتها ، وهى فى الغالب الدولة التى بها مصدر الدخل ، ولهذا الرأى الأخير قيمته لأنه يراعى الاعتبارات العملية فى مسائل الضرائب وهى اعتبارات ليس من الصواب إهمالها .

تقرير الخبراء الفنيين

٢٣٣ — هذا فيما يتعلق بتقرير الخبراء الاقتصاديين أما تقرير الخبراء الفنيين فيغلب عليه طابع التوفيق بين المصالح المتعارضة وهو يميز ، فى سبيل الوصول إلى حلول عملية للازدواج ، بين الضرائب العينية ، وهى التى تصيب المادة أو النشاط موضوع الضريبة مباشرة ، وبين الضرائب الشخصية ، وهى التى تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، ويجعل جباية الأولى للدولة الموجود بها مصدر الدخل ، أو موقع المال الخاضع للضريبة ، وجباية الثانية للدولة الموجود بها موطن المكلف .

وبناء على ذلك يكون فرض الضرائب على إيرادات العقارات ، وفوائد الديون العقارية وأرباح الاستغلال الزراعى ، وأرباح المنشآت الصناعية والتجارية للدولة التى بها موقع المال .

أما مشروعات الملاحة البحرية ، فقد رأى التقرير إعطاء الدولة التى بها مركز المشروع حق فرض الضريبة على جملة أرباحه ، بصرف النظر عن مكان تحققها .

وأشار التقرير باتباع مبدأ التقسيم بالنسبة للبنوك وشركات التأمين والمنشآت الصناعية والتجارية التى يشمل نشاطها عدة دول ، بأن أعطى لكل دولة الحق فى فرض الضريبة على الجزء من الأرباح الذى ينشأ بها .

وأعطى للدولة الموجود بها مركز الشركة الحق فى فرض الضريبة على ما يؤخذ من الأرباح لمدير الشركة . وللدولة التى يباشر فيها العمل أو تزاول فيها المهنة الحق فى فرض الضريبة على دخل العمل أو المهنة .

وأشار التقرير بترك جباية الضريبة على دخل القيم المنقولة والحسابات الجارية والودائع للدولة الموجود بها موطن المدين ، وهى دولة مصدر الدخل . أما غير ذلك من الديون فإن دولة موطن الدائن هى التى لها الحق فى جباية الضريبة على دخلها .

أما مرتبات الموظفين والمستخدمين العموميين الذين يمارسون نشاطهم خارج حدود الدولة ، وكذلك المعاشات العامة فتختص بفرض الضريبة عليها الدولة التى تدفع المرتبات والمعاشات .

وفيما يتعلق بالضرائب الشخصية : وهى كما سبق القول الضرائب التى تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، جعل تقرير لجنة الخبراء الفنيين جبايتها للدولة التى بها موطن المكلف ، إذ فيها تتضح حالته المالية ، على أن يخصم من تلك الضريبة عند اللزوم مقدار ما يكون الممول قد دفعه كضريبة عينية فى دولة أخرى على دخول فرعية ناشئة فى تلك الدولة الأخرى .

ولم تضع لجنة الخبراء الفنيين تعريفاً واحداً للموطن إذ وجدت أن فكرته تختلف باختلاف الضريبة ، فاعتبرت دولة الموطن ، الدولة التي اختارها المكلف لإقامته العادية ، بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد ، والدولة التي اتخذ فيها الممول مقر سكناه عند وفاته بنية ظاهرة للاستقرار فيها ، بالنسبة لضريبة التركات والدولة التي بها مركز الشركة أو المركز الفعلي للمشروع بالنسبة للأشخاص المعنوية .

وعقدت لجنة الخبراء الفنيين ، بعد أن ضم إليها أعضاء يمثلون دولا جديدة ثلاثة اجتماعات ، في مايو سنة ١٩٢٦ وفي يناير وابريل سنة ١٩٢٧ ، وأعدت أربعة مشروعات لاتفاقات بين الدول خاصة بالضرائب المباشرة ، وضرائب التركات، والتعاون الإداري لمكافحة التهرب من الضرائب ، والتعاون الإداري لجباية الضرائب ، ووافق مؤتمر جنيف في اكتوبر سنة ١٩٢٨ على المشروعات التي وضعتها اللجنة للاتفاقات الثنائية . وأبدى الرغبة في أن تنشىء عصبة الأمم هيئة دائمة لدراسة المسائل الهامة المتعلقة بالضرائب ، فألفت بناء على ذلك لجنة الضرائب ، التي أخذت في دراسة تشريع الدول ، والطرق العملية لحل ازدواج الضرائب ، وعملت على وضع نماذج اتفاقات لتأخذ بها الدول فيما بينها (١) .

٢٣٤ — وقد تابعت عصبة الأمم اهتمامها بازدواج الضرائب أثناء الحرب العالمية الثانية . فعقدت لجنة الضرائب بها المؤتمر الإقليمي الثاني للضرائب بالمكسيك لبحثه (١٩ — ٢٩ يوليه ١٩٤٣) (٢) كما اهتمت به بعد ذلك هيئة الأمم المتحدة .

---

(1) Carroll. M. B, Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion League, of Nations, Geneva, 1939, .

(2) Fiscal Committee, League of Nations, Model Bilateral Conventions For the Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion (2 nd Regional Tax Conference. Mexico. July 1943) Geneva, 1945,

وقد عملت الدول على إبرام اتفاقات ثنائيــة فيما بينها لمنع الإزدواج بالنسبة لضريبة معينة كضريبة التركات ، أو بالنسبة لعدة ضرائب معينة ، ويوجد من هذه الاتفاقات الآن عدد كبير ، وقد عقد بعضها فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، وعقد عدد كبير منها بعد الحرب العالمية الأولى وبالأخص بعد سنة ١٩٢٩ ، وقد نشرت عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة هذه الاتفاقات .

§ ٣ — التشريع المالى المصرى وازدواج الضرائب

٢٣٥ — عنى المشرع المصرى عنــد فرض الضرائب على دخل الثروة المنقولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بتلافى ازدواج الضرائب لجعلها كقاعدة عامة تسرى على الدخول التى تنشأ فى مصر .

على أنه بالنسبة لهــذه الضرائب وللضريبة العــامة على الإيرادات ولضرائب التركات أخذ فى بعض الأحوال بمبدأ الموطن وفى بعض الأحوال الأخرى بمبــدأ التبعية السياسية .

فأخذ بمبدأ الموطن فى أحوال أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لأجانب متوطنين أو مقيمين عادة فى مصر (ق ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتــأمينات المستثمرة فى الخارج إذا كانت مطلوبة لأجانب متوطنين أو مقيمين فى مصر (ق رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) حالة الأموال المنقولة الموجودة بمصر والمخلفــة عن مورث أجنبى له محل توطن شرعى فى مصر (ق ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، م ٢ / ٢) .

(٤) أخضع الأجانب المتوطنين فى مصر للضريبــة العــامة على الإيراد حتى ولو كانت إيراداتهم ناتجة من مصادر خارج مصر (قانون ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

وأخذ المشرع المصرى بمبدأ التبعية السياسية فى أحوال أخرى أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لمصريين (ق ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج والمطلوبة لمصريين (ق رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) أخضع تركات المصريين ولو كانوا متوطنين فى خارج مصر لضرائب التركات (ق ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ م ٢) .

(٤) أخضع المصريين أيا كان موطنهم للضريبة العامة على الإيراد (ق ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

٢٣٦ — وقد صدر القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٥ يرخص لمجلس الوزراء فى إبرام اتفاقيات ثنائية أو جماعية لتلافى ازدواج الضريبة الدولى بشرط المعاملة بالمثل وجاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون أن الحكومة سوف تأخذ عند عقد هذه الاتفاقيات بالمبادىء الأساسية المشتملة عليها النماذج التى أقرتها عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة فى هذا الشأن . وكان رائد المشرع المصرى فى إصدار هذا القانون العمل على اجتذاب رءوس الأموال الأجنبية لاستثمارها فى المشروعات ذات الأثر الحيوى فى تدعيم الاقتصاد المصرى وتنميته . لما يترتب على ذلك من زيادة الدخل القومى فضلا عن توثيق العلاقات الاقتصادية بين مصر والدول الأجنبية ، كما جاء فى مذكرة القانون الإيضاحية .

وقد عقدت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة (الإقليم الجنوبى) وبين بعض الدول لتجنب الازدواج الضريبى ، من ذلك اتفاق عقد مع ألمانيا الاتحادية[١] ، وآخر مع السويد[٢] وثالث مع الولايات المتحدة الأمريكية .

---

(١) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ١٣٧٧ لسنة ١٩٥٨

(٢) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٨٢٤ لسنة ١٩٥٨

المطلب الثالث

قاعدة المساواة أمام الضريبة

المقصود من هذه القاعدة تساوى الأفراد أمام أعباء الضرائب كلها لا أمام ضريبة معينة ، ويتفق علماء المالية على وجوب توزيع الضرائب على الأفراد توزيعاً عادلا ، على أنهم يختلفون على الطريقة التى توصل إلى هذا التوزيع العادل . وهناك عدة نظريات للوصول إلى هذه الطريقة أهمها : نظرية المساواة فى التضحية ، ونظرية الحد الأدنى للتضحية ، ونظرية المقدرة التكليفية .

§ ١ — نظرية المساواة فى التضحية(١)

٢٣٧ — تتلخص هذه النظرية فى أنه لكى تكون هناك مساواة فى توزيع أعباء الضرائب يجب أن تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحدة بالنسبة إلى كل فرد وهذه التضحية يمثلها مجموع المنافع الاقتصادية التى يحرم منها الفرد بدفع مبلغ الضريبة .

وقد تفسر المساواة فى التضحية بأنها مساواة فى التضحية المطلقة(٢) ، أى أن يدفع كل ممول نفس المبلغ ١٠٠ جنيه مثلا . وهذا التفسير قد يكون مستساغاً فى نظام بدائى للضرائب ، تفرض فيه الضريبة على الأشخاص باعتبارها جزية رءوس ، إلا أنه لا يمكن قبوله فى نظام تتفاوت فيه الدخول لأنه يخالف روح النظرية فليست تضحية من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مثلا كتضحية من كان دخله ١٠٠٠٠ جنيه إذا كان ما يدفعه كل منهما للمساهمة فى الأعباء العامة ١٠٠ جنيه .

وفسر بعض الكتاب(٣) المساواة فى التضحية بأنها المساواة فى التضحية النسبية

---

(١) Egalité de Sacrifice (٢) Edgeworth (٣) Pierson

وهو تفسير أقرب إلى روح النظرية وإلى العدالة من التفسير الأول وهو يؤدى إلى الضريبة النسبية أى أن يدفع كل ممول نفس النسبة من دخله كضريبة مثل ١٠ ٪ .

ويؤخذ على هذا التفسير أن الضريبة النسبية لا تحقق المساواة فى التضحية إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة ، أما إذا اتسعت الفروق بين ثروات مختلف الأفراد ، وعظم التباين بين دخولهم كما هو الحال فى العصر الحاضر . فإن الضريبة النسبية لا تكفى لتحقيق المساواة فى التضحية ، ولا تكون التضحية واحدة فى هذه الحالة إلا إذا ازداد عبء الضريبة تبعاً لازدياد الدخل ، طبقا لنظرية المنفعة الحدية . وهذا يؤدى إلى الضريبة التصاعدية ، وهى التى تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها .

§ ٢ — نظرية الحد الأدنى للتضحية(١)

٢٣٨ — تتلخص هذه النظرية فى أن توزيع عبء الضرائب على الأفراد يجب أن يكون بحيث تصبح التضحية التى يتحملها المكلفون فى مجموعهم ، والناشئة عن دفع الضرائب أقل ما يمكن(٢) . ولما كانت التضحية الناشئة عن الحرمان من مبلغ معين من النقود أقل كلما كانت ثروة المكلف أكبر ، فإن التضحية الكلية أى مجموع تضحيات المكلفين الناشئة عن جباية كمية معينة من الضرائب تكون أقل كلما كان نصيب الأغنياء من الضرائب أكبر ونصيب الفقراء أقل ، وبناء على ذلك ينبغى أن تؤخذ الضرائب من الدخول والثروات الكبيرة ، أما الدخول والثروات الصغيرة فلا تمس إلا عند عدم كفاية الأولى . وتؤدى هذه النظرية عملا إلى الضرائب

---

(1) Sacrifice minimum. (2) Edgeworth

التصاعدية الشديدة . ولكن الضرائب التصاعدية الشديدة ، فى رأى أصحاب هذه النظرية ، تضعف روح الإقدام على المشروعات لدى الأفراد ، كما تعوق الادخار ، وتقعد بالممول عن تنمية ثروته ، وبذلك تؤدى فى النهاية إلى نقص الثروة القومية .

ويؤخذ على النظريتين السابقتين أن فكرة المساواة فى التضحية ، والحد الأدنى للتضحية ، لا يستطاع تحقيقهما عملا ، إذ ليس هناك معيار يستطاع الاستعانة به فى قياس التضحيات لمقارنة ما يصيب كل فرد منها بما يصيب الآخر ، فالتضحية الناشئة عن حرمان الممول من المبلغ الذى يدفع كضريبة تتفاوت باختلاف الممولين وعقليتهم ومزاجهم ، فضريبة مقدارها ١٠٠ جنيه مثلا تستوفى من شخصين متساويين فى الدخل وفى الأعباء قد يتفاوت أثر الألم والتضحية الذى تحدثه فى كل منهما .

§ ٢ — نظرية المقدرة التكليفية (١)

٢٣٩ — تتلخص هذه النظرية فى أن توزيع الضرائب يجب أن يكون تبعا لمقدرة الأفراد الاقتصادية على الدفع ، وهذه المقدرة تستفاد ، طبقا لهذه النظرية ، من عناصر موضوعية ملموسة كالدخل أو الثروة .

ويبدو لأول وهلة أن نظرية المقدرة التكليفية تمتاز على سابقتيها فى إحلالها الدخل أو الثروة ، وهى عناصر موضوعية ملموسة يمكن قياسها ، محل التضحية وهى فكرة مجردة لا يمكن قياسها .

وتفسر لنا هذه النظرية بعض المبادىء التى تأخذ بها التشريعات المالية الحديثة كمبدأ إعفاء الحد الأدنى للدخل ، ومبدأ الخصم للأعباء العائلية ، ومبدأ التمييز بين الدخول .

أما تفسيرها لمبدأ إعفاء الحد الأدنى للدخل فهو أنه ليس لصاحب الدخل الأدنى مقدرة تكليفية ما ولذا لا يجب إلزامه بدفع أى شىء .

---

(١) Capacité contributive ومن القائلين بها : Wagner و Neumann و Sehaeffle

والخصم للأعباء العائلية يفسر بأن وجود زوجة وأولاد للممول يقلل من مقدرته التكليفية . ولذا يجب تخفيض القيمة الخاضعة للضريبة بالنسبة له .

أما تفسيرها لمبدأ التمييز بين الدخول ، أى اختلاف معاملة الدخول فيما يتعلق بالضرائب باختلاف مصدر كل منهما ، فلأن المقدرة التكليفية للممول تختلف باختلاف مصدر دخله .

فيما عدا المبادىء السابقة لا تمدنا هذه النظرية بحل حاسم للمشكلة التى نحن بصددها كما يزعم أنصارها ، إذ أنه طبقاً لها يجب أن تقاس الضرائب على المقدرة التكليفية ، وهذه تختلف باختلاف الدخل أو الثروة ، ومعنى ذلك أن من كان دخله أو ثروته أكبر يدفع أكثر ممن كان دخله أو ثروته أقل ، وهذا لا يؤدى إلى حل المشكلة حلا حاسما ، ولكى نصل إلى ذلك يجب أن توضح النظرية إلى حد تتبع المقدرة التكليفية الدخل أو الثروة وإلى حد يجب أن تتغير الضريبة بتغيرها .

وقد حاول كثير من علماء المالية توضيح ذلك ، فقالوا بأن الممول يكون أقدر على الدفع كلما قلت كمية المنافع التى يجب أن يحرم منها عن كل وحدة من النقود يدفعها ، ولما كانت منفعة كل جزء من الثروة ، تتناقص بزيادة الثروة طبقاً لنظرية تناقص المنفعة وتتناقص بذلك التضحية الناشئة من الحرمان من كل جزء من الثروة ، فإن المقدرة التكليفية لكل فرد تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة واستنتجوا من ذلك أن الضريبة، لكى تتمشى مع المقدرة التكليفية للممول، يجب أن تزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة ، أى أنها يجب أن تكون تصاعدية . وهم يصلون إلى هذه النتيجة باعتمادهم على نظرية تناقص المنفعة ، وربطها بمبدأ التضحية ، أى أنهم يعتمدون فى النهاية على نفس العناصر المجردة التى يعتمد عليها أصحاب النظريتين السابقتين والتى تعتبر نقطة ضعف فيهما .

٢٤٠ — وفى رأى بعض الكتاب [١] أن النظريات السابقة لاتعدوأن تكون مجرد محاولات لحل مشكلة نظرية لا حل لها فى ذاتها ، وأنه مادامت النظرية قاصرة عن إعطائنا حلا عملياً ، فإن الطريقة التى يجب اتباعها فى توزيع أعباء الضرائب ، هى الطريقة التى يعتبرها جمهور المكلفين عادلة . لأنها تكون حينئذ أقل من غيرها تعرضاً لمقاومة المكلفين ، وتهربهم من دفع الضرائب ، وأكثر إنتاجا من سواها .

وقد أخذبنظرية المقدرة التكليفية كثير من الكتاب، ونرى أن صعوبة تطبيق المساواة فى التضحية من الوجهة العملية لايصح أن تقف عقبة فى سبيل جعل توزيع عبء الضرائب أقرب ما يكون إلى العدالة باستعمال الضريبة التصاعدية ويمكن أن تتخير من صور التصاعد وأوضاعه الفنية ما يكفل لنا تحقيق هذه الغاية .

المطلب الرابع

الضريبة التصاعدية

مقدمة :

٢٤١ — كانت الضرائب النسبية تعتبر ضرائب عادلة ، ولذا سادت فى كثير من النظم المالية زمناً ما ، ولكن منذ منتصف القرن التاسع عشر ، انتشر الاعتقاد بأن الضرائب التصاعدية أقرب إلى تحقيق العدالة ، وساعدت على ذلك التيارات السياسية الديمقراطية التى كانت منتشرة فى ذلك الوقت ، ثم انتهى الأمربتغلب هذه الضرائب فى جميع الدول تقريباً .

وتتميز الضريبة النسبية ببساطتها ، إذ تكفى معرفة سعرها لتحديد مبلغ الضريبة ، وبأنها ضريبة عينية فهى لاتحتاج إلى إدارة مالية على جانب كبير من الكفاءة ، ولذا فهى تلائم الدول التى لم تتقدم تقدماً اقتصادياً كبيراً ، يضاف إلى ذلك أن الثروات والدخول تتقارب فى تلك الدول ، فيكفى تطبيق الضريبة

(1) Fanno. Elementi diScienza delle Finanze Torino 1931

النسبية لتحقيق العدالة التكليفية ، كما أن نفقاتها العامة ليست كبيرة ، فلا تحتاج إلى الإيرادات الكبيرة التي تغلها الضريبة التصاعدية .

المقصود بالتصاعد :

٢٤٢ — يدفع عن كل مادة خاضعة للضريبة مقدار من الضريبة يزيد بزيادة تلك المادة ، فإذا كانت زيادة الضريبة بنفس نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كأن تزيد الضريبة إلى الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة نسبيه (١)

أما إذا زادت الضريبة بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة للضريبة ، كأن تزيد الضريبة بأكثر من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية (٢)

وإذا كانت نسبة زيادة الضريبة أقل من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كما لو زادت الضريبة بأقل من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية معكوسة (٣)

سعر الضريبة أو معدل :

٢٤٣ — يطلق لفظ « سعر الضريبة » أو « معدل الضريبة » (٤) على النسبة بين مقدار الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها ، فإذا كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه عن دخل مقداره ١٠٠٠ جنيه فإن سعر الضريبة يكون $\frac{١}{١٠}$ أو ١٠ ٪

في حالة الضريبة النسبية يظل سعر الضريبة واحداً في جميع الأحوال ، ولذلك

---

(١) impôt Proportionnel .

(٢) Impôt progressif بالفرنسية و Graduated Tax بالانجليزية .

(٣) Impôt Progressif à rebours أو Impôt régressif .

(٤) Taux .

يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر الثابت (١) ، ومثالها فى التشريع المصرى ضريبة الأطيان ، وضريبة المبانى ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

أما فى حالة الضريبة التصاعدية فإن السعر يكون متزايداً ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر المتزايد (٢) ومثالها فى التشريع المصرى الضريبة العامة على الإيراد ورسم الأيلولة على التركات .

وفى حالة الضريبة التصاعدية المعكوسة يتناقص السعر ولذا يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر المتناقص (٣) ، ومثالها فى التشريع المصرى بعض حالات رسوم الدمغة ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، فانها تصاعدية فى مجموعها وتصاعدية معكوسة فى بعض أجزائها (٤) .

أغراض الضريبة التصاعدية :

٢٤٤ ـــ الغرض من الضريبة التصاعدية إما أن يكون مالياً ، أو اجتماعياً أو اقتصادياً . فيكون مالياً إذا أريد بها الوصول إلى توزيع أفضل للأعباء المالية ، ويكون اجتماعياً إذا أريد بها تحقيق مصلحة اجتماعية ، كالتقليل من التفاوت الاقتصادى بين مختلف طبقات المجتمع ، ويكون اقتصادياً إذا أريد بها تحقيق مصلحة اقتصادية كالحد من الادخار العاطل فى المجتمعات ذات الاقتصاد النامى التى يضرها الاكثار من الادخار

§ ١ ـ أساس الضريبة التصاعدية

٢٤٥ ـــ تقوم فكرة الضريبة التصاعدية على مبدأ تناقص المنفعة ، ذلك أن

---

(١) à taux constant

(٢) à taux croissant (٣) à taux décroissant

(٤) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفقرة ٣ من الفصل الثالث من الجدول ٢ والفقرة الأولى من الفصل الخامس من الجدول نفسه — والقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، الجدول الملحق بالقانون ، قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٦ ، وبعد ذلك التعديل .

منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل بالنسبة إلى كل فرد بزيادة الكمية التي يمتلكها من الثروة ، ومن هذا ينتج أن دفع كل جنيه من الضرائب يتضمن الحرمان من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر بالنسبة لذي الدخل الصغير منها بالنسبة لذي الدخل الكبير ، فإذا ألزمنا كل مكلف بأن يدفع كضريبة عدداً من الجنيهات يتناسب مع دخله ، أي إذا كانت الضريبة نسبية ، فإن الأقل غنى يحرم من كمية من المنفعة الإقتصادية أكبر من التي يحرم منها الأكثر غنى ، وبذلك تكون الضريبة النسبية على الدخل النقدي هي في الحقيقة ضريبة تصاعدية معكوسة بالنسبة للمنفعة الاقتصادية ، ولذلك لا يمكن أن يقال عنها إنها ضريبة عادلة ، لأن الضريبة النسبية العادلة يجب أن تكون على الأقل نسبية من حيث المنفعة الاقتصادية ، أي أن تأخذ من كل ممول قدراً من المنفعة الاقتصادية يتناسب مع مايحققه له دخله من المنافع الاقتصادية ، ولكن للوصول إلى هذا الغرض يجب أن تكون الضريبة تصاعدية على الدخل النقدي . ولذا كانت الضريبة التصاعدية هي الضريبة الوحيدة التي يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة في توزيع أعباء الضرائب على مجموع المكلفين .

§ ٢ — نقد الضريبة التصاعدية

٢٤٦ — يرى بعض الكتاب [١] أن الضريبة التصاعدية ، من الناحية المالية ، إذا كانت أكثر عدالة من الضريبة النسبية من الوجهة النظرية ، فإنها ليست كذلك من الوجهة العملية ، إذ لا نحصل منها عملا على توزيع لأعباء الضرائب أكثر عدالة مما نحصل عليه بواسطة الضريبة النسبية ، ذلك أننا لكي نحصل من الضريبة التصاعدية على توزيع الأعباء التكليفية توزيعاً عادلا ، يجب أن يطبق التصاعد على كل الضرائب وليس على ضريبة واحدة ، فلا يكفي أن تكون إحدى الضرائب أو عدد

---

(١) Fanno المرجع السابق ذكره .

منها تصاعدياً ، إذا كانت هناك ضرائب أخرى ليست تصاعدية ، **لأن هذه الأخيرة** تضيع الأثر التصاعدى للأولى ، فيجب أن يكون السعر الكلى لجميع الضرائب تصاعديا وللوصول إلى ذلك عملا يجب :

أولا — أن يكون تدريج العبء التكليفى لجميع الممولين ممكناً .

ثانياً — أن يظل هذا التدريج باقياً عند التطبيق العملى .

فعن **الشرط الأول** : يلاحظ أنه يوجد فى الدول الحديثة نوعان من الضرائب ، هما الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة على الاستهلاك بالأخص . أما الضرائب المباشرة فمن السهل تدريجها ومعرفة مايدفعه كل فرد منها . بخلاف الضرائب غير المباشرة ، فإن الدولة بالنسبة لها تعين سعر الضريبة ، ولكن لا تمكنها أن تعين مايجب أن يدفعه كل فرد منها لأن هذا يرتبط بالكمية التى يستهلكها من المواد الخاضعة للضريبة . ولذا فإن وجود الضرائب غير المباشرة وعدم إمكان جعلها تصاعدية ، يجعل من المستحيل تدريج الأعباء التكليفية تدريجاً تصاعدياً ، كما يجعل من المستحيل معرفة ما إذا كان ما يتحمله كل فرد من الأعباء التكليفية تصاعديا . أو نسبيا . أو تصاعديا معكوسا .

وخلاصة رأى هؤلاء الكتاب أن نظام الضرائب الحالى القائم على وجود الضرائب غير المباشرة إلى جانب الضرائب المباشرة يمنع من تحقق الشرط الأول ، وهو أن يكون التصاعد على كل الضرائب وليس على بعضها .

ويرد على ذلك بأن وجود الضرائب غير المباشرة . وعدم استطاعة جعلها تصاعدية ، أدى إلى أن تكون الضرائب المباشرة تصاعدية حتى يمكن معالجة التصاعد المعكوس فى الضرائب غير المباشرة بواسطة التصاعد الطبيعى للضرائب المباشرة .

أما عن **الشرط الثانى** : وهو أن يظل التصاعد باقيا عند التطبيق العملى ،

فيقولون بأن الضرائب مهما كان مقدارها وسعرها ، لا تبقى كلها على عاتق الممول الذى يدفعها . لأن هناك ظواهر مالية من شأنها نقل عبء الضرائب وانتشاره ، مما ينتج عنه اختلاف العبء الحقيقى لكل ممول عن العبء الذى يرمى المشرع للوصول إليه بتحديده للضريبة سعراً تصاعديا ، ويقولون بأنه حتى لو سلمنا جدلا بأنه فى إمكان الدولة جعل العبء التكليفى للضرائب على كل فرد تصاعديا ، فإنه لا ينتج من ذلك عملا أن يظل توزيع العبء على الأفراد كما أراده المشرع ، والذى يهم هو التوزيع الفعلى للعبء المالى ، وليس التوزيع الذى يضعه المشرع ، والتوزيع الفعلى كما سنرى يخالف ما أراده المشرع ، إذ يميل الأفراد إلى تقليل ما يدفعونه من الضرائب بإخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وهو ما يعرف بالتهرب من الضريبة ، وكل الضرائب معرضة للتهرب منها . إلا أن الضريبة التصاعدية أكثر تعرضا له من غيرها ، كما يتضح من المثال الآتى : إذا فرضت ضريبة نسبية بسعر ١٠٪ على الدخل فإذا أفلح من كان دخله ١٠٠٠٠ جنيه فى إخفاء ٢٠٠٠ جنيه من دخله مثلا فإن ما يدفعه كضريبة هو ٨٠٠ جنيه بدلا من ١٠٠٠ جنيه . أما إذا كانت الضريبة تصاعدية ، بأن كانت ٨٪ على ٨٠٠٠ جنيه و ١٠٪ على ١٠٠٠٠ جنيه ، فإن ما يدفعه الممول إذا أفلح فى إخفاء الـ ٢٠٠٠ جنيه من دخله هو ٦٤٠ جنيها بدلا من ٨٠٠ جنيه . يضاف إلى ذلك أن تهرب الأغنياء من الضرائب أكثر حدوثا من تهرب غيرهم ، لأن الأغنياء يعرفون أكثر من سواهم كيف يخفون جزءاً من أموالهم ، وتكون النتيجة أن التهرب يضعف أثر التصاعد ، مما يغير فى الواقع من نظام توزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وهو النظام الذى استعمل التصاعد للوصول إليه .

ويرد على ذلك بأن علاج مثل هذه الحالة يكون بمكافحة التهرب وليس بترك التصاعد .

٢٤٧ — ويقول كتاب آخرون[١] إن تصاعد الضريبة يؤدي فى نهاية الأمر إلى استغراق المادة الخاضعة لها وبعبارة أخرى إلى مصادرتها والاستيلاء عليها ، وذلك حين يصل سعر الضريبة الحقيقى إلى ١٠٠٪ .

ويرد على ذلك بأن الأخذ بالضريبة التصاعدية ليس معناه تطبيقها على وجه غير معقول ، إذ يمكن إيقاف التصاعد عند حد لا تكون فيه الضريبة شديدة ، لأن تصاعد الضريبة ليس عقاباً لذى الدخل الكبير ، وإنما هو وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين كل بقدر استطاعته ، ولأن زيادة سعر الضريبة عن حد معين تؤدى إلى تبديد المادة الخاضعة لها ، مما يترتب عليه فى النهاية نقص حصيلتها ، إذ لا يجد الممول أي حافز لتنمية ثروته .

§ ٣ — التطبيق العملى للتصاعد

٢٤٨ — لما كان أساس التصاعد هو المقدرة التكليفية للممول ، لذا يجب قصر تطبيقه على الضرائب التى تدل المادة الخاضعة لها على مقدرة الممول التكليفية ، وبناء على ذلك يرى معظم علماء المالية قصر التصاعد على الضريبة العامة على الإيراد ، لأن مقدرة الممول التكليفية لا تعرف إلا من مجموع موارده . ولا يسلمون بتطبيقه على الضرائب على الإيرادات الفرعية ، لأن الإيراد الفرعى لا يدل على مقدرة الممول الحقيقية ، كما لا يرون تطبيقه على الضرائب على المعاملات ، فقد لا تكون هناك علاقة بين هذه المعاملات والمقدرة التكليفية للمتعاملين .

أنواع التصاعد :

للضريبة التصاعدية عدة أشكال فنية أهمها :

---

(١) Leroy-Beaulieu

١ — التصاعد المستمر إلى حد معين :

٢٤٩ — فى هذا النوع يزداد سعر الضريبة بزيادة المادة الخاضعة لها طبقاً لنظام معين ، ويقف التصاعد فى سعر الضريبة عند حد معين ، حتى لا تصل الضريبة إلى المصادرة ، ومتى بلغت هذا الحد الأعلى يظل السعر نسبياً :

مثال : إذا كان الإيراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪

» » » ٢٠٠ » » » » ٢٪

» » » ٣٠٠ » » » » ٣٪ وهكذا

وزيادة سعر الضريبة إما أن يكون تبعاً لمتوالية حسابية كما فى المثال السابق ، وإما أن يكون تبعاً لمتوالية هندسية مع زيادة المادة الخاضعة للضريبة تبعاً لمتوالية حسابية كالمثال الآتى :

إذا كان الإيراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪

» » » ٢٠٠ » » » » ٢٪

» » » ٣٠٠ » » » » ٤٪

» » » ٤٠٠ » » » » ٨٪ وهكذا

٢ — التصاعد بالطبقات[١]

٢٥٠ — فى هذا النوع تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة طبقات ، ويزداد سعر الضريبة فى كل طبقة عن الطبقة السابقة لها . ويكون السعر واحداً لكل طبقة ، أى أن الضريبة تبقى نسبية داخل كل طبقة .

---

(١) التصاعد بالطبقات Progression par classes

مثال :

١ — الإيراد الذى لا يتجاوز ١٠٠ جنيه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ٢٪
٢ — » يزيد عن ١٠٠ » ولا يتجاوز ٢٠٠ جنيه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ٣٪
٣ — » » » ٢٠٠ » » ٥٠٠ » » » » » » ٤٪
٤ — » » » ٥٠٠ » » ١٠٠٠ » » » » » » ٥٪
٥ — » » » ١٠٠٠ » » ٢٠٠٠ » » » » » » ٦٪
٦ — » » » ٢٠٠٠ » » ٥٠٠٠ » » » » » » ٨٪
٧ — » » » ٥٠٠٠ » » ١٠٠٠٠ » » » » » » ١٠٪
٨ — » » » ١٠٠٠٠ » سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ١٥٪

فإذا فرض أن شخصاً إيراده السنوى ٦٠٠٠ جنيه فإن الضريبة المستحقة عليه تكون $\frac{٦٠٠٠ \times ١٠}{١٠٠}$ = ٦٠٠ جنيه .

ويلاحظ على هذا النوع :

(ا) أن جميع الطبقات تبدأ من صفر وتنتهى عند حد أعلى من الحد الذى وقفت عنده الطبقة السابقة .

(ب) أن الطبقة الأخيرة ليس لها حد أعلى ، حتى لا يصل تصاعد الضريبة إلى استغراق المادة الخاضعة لها .

نقد التصاعد بالطبقات :

٢٥١ — يؤخذ على التصاعد بالطبقات أن صاحب الايراد يضار أحياناً نتيجة لزيادة طفيفة فى إيراده ، فازدياد الإيراد مثلا من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٠٠١ جنيه يجعل الضريبة تزيد من ٥٠ جنيه (٥٪) إلى ٦٠٫٠٦ جنيه (٦٪) . أى أن زيادة جنيه واحد فى الإيراد ترتبت عليها زيادة الضريبة بمقدار عشرة جنيهات . ولتلافى ذلك ينص عادة فى قانون الضريبة على ألا يقل صافى إيرد أعلى عن صافى إيراد أدنى نتيجة لانتقال صاحبه من طبقة إلى التى تعلوها .

فإذا دفع من كان إيراده ١٠٠٠ جنيه مبلغ ٥٠ جنيهاً ضريبة ، وأصبح إيراده الصافى ٩٥٠ جنيها فإنه يجب ألا يقل عن ٩٥٠ جنيها صافى إيراد من يزيد إيراده

على ١٠٠٠ جنيه وبناء على ذلك فإن صاحب الإيراد الذى يبلغ ١٠٠١ جنيهاً يدفع ٥١ جنيهاً فقط ضريبة .

٣ — التصاعد بالشرائح [١] :

٢٠٢ — يطلق عليه أيضاً التصاعد بالأجزاء أو بالأقسام ، وهو يرمى إلى تلافى العيب السابق ، وفيه تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة شرائح أو أجزاء متساوية أو غير متساوية ، ويقرر على كل شريحة منها سعر يتصاعد بزيادة الشرائح ، فلا يطبق على الإيراد كله سعر واحد ، كما فى الطريقة السابقة ، وإنما تطبق عليه أسعار متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة .

مثال : ـ

١ ـ الـ ٥٠	جنيها الأولى	...	معفاة
٢ ـ الـ ١٠٠	جنيه التالية	بسعر	٢ ٪
٣ ـ الـ ٢٥٠	جنيها «	«	٣ ٪
٤ ـ الـ ٥٠٠	جنيه «	«	٥ ٪
٥ ـ الـ ١٠٠٠	جنيه «	«	١٠ ٪
٦ ـ الـ ٥٠٠٠	جنيه «	«	١٥ ٪
٧ ـ مازاد على ذلك		«	٢٠ ٪

فإذا كان دخل شخص ١٥٠٠ جنيه فإنه يدفع الضريبة كالآتى :

الـ ٥٠ جنيهاً الأولى لايدفع عنها شيئاً أى صفر جنيه

الـ ١٠٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ٢ ٪ أى ٢ «

الـ ٢٥٠ « « « « « ٣ ٪ « ٧٫٥ «

---

(١) التصاعد بالشرائح : Progression par tranches

الـ ٥٠٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ٥ ٪ أى ٢٥ جنيه
الـ ٦٠٠ « الباقية « « « ١٠ ٪ « ٦٠ «
أى أن الـ ١٥٠٠ « كلها « « ٩٤٫٥ «
فيكون السعر الحقيقى هو ٦٫٣ ٪

ويلاحظ على هذا النوع :

١ ـ أن الشرائح متلاصقة .

٢ ـ أن طول كل شريحة يزيد عن طول الشريحة السابقة .

٣ ـ أن الشريحة الأولى تبدأ عند الصفر وينص غالباً على إعفائها .

٤ ـ أنه لا يوجد حد أعلى للشريحة الأخيرة .

٥ ـ أنه لا يجب أن يصل سعر الضريبة على الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠ ٪ مهما بلغ مقدار الإيراد .

ويلاحظ أنه قد يجمع بين التصاعد بالطبقات وبالشرائح فى وقت واحد ، بتقسيم الإيراد إلى طبقات وتقسيم كل طبقة إلى شرائح .

٤ — التصاعد بالخصم [1] :

٢٥٣ — فى هذا النوع يكون سعر الضريبة واحداً ولكنه لا يطبق على كل المادة الخاضعة للضريبة ، بل بعد خصم جزء معين منها ، مثال ذلك أن ينص المشرع على إعفاء مائة جنيه من كل إيراد مهما صغر أو كبر ، ويفرض سعراً قدره ١٠ ٪ على الباقى من الإيراد فيكون السعر الحقيقى للضريبة كالآتى :

---

(١) التصاعد بالخصم Progression par détraction

الايراد	الجزء المخصوم	الجزء الخاضع للضريبة	الضريبة	السعر الحقيقي
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	
١٠٠	١٠٠	صفر	صفر	صفر
١٢٥	١٠٠	٢٥	٢٫٥	٢ ٪
١٥٠	١٠٠	٥٠	٥	٣٫٣٣ ٪
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠	٥ ٪
١٠٠٠	١٠٠	٩٠٠	٩٠	٩ ٪
١٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٠٠	٩٩٠	٩٫٩ ٪
١٠٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٩٠٠	٩٩٩٠	٩٫٩٩ ٪

ويسمى هذا النوع بالخصم عند القاعدة (١) .

ويلاحظ أن السعر الحقيقى تصاعدى ، ولـكنه لا يصل أبداً إلى ١٠ ٪ ، وأنه كلما زادت المادة الخاضعة للضريبة كلما قل تأثير الخصم على السعر الحقيقى كما هو ظاهر فى المثال السابق .

وهناك أنواع أخرى من التصاعد بالخصم .

§ ٤ — التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر (٢)

٢٥٤ — يكون التصاعد فى اتجاه واحد إذا كانت الضريبة تتصاعد بتزايد المادة الخاضعة للضريبة فقط ، ويكون فى اتجاهين أو أكثر ، إذا تمشى التصاعد مع ازدياد المادة الخاضعة للضريبة ومع عامل آخر أو أكثر ، ويحدث هذا عادة فى ضرائب التركات ، فيكون التصاعد متمشياً مع نصيب الوارث فقط (اتجاه واحد) ، أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث (اتجاهين) . أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الأولاد أو فروع الأولاد الذين تركهم

---

(١) الخصم عند القاعدة : détraction à la base

(٢) التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر : Progression dans deux or Plusieurs directions

المورث (ثلاثة اتجاهات) ، أو مع نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الورثة ، والحالة المدنية للوارث (أعزب ، متزوج ، أرمل ، أو ذو أولاد)(أربعة اتجاهات) .

وقد أخذ المشرع المصرى بالنسبة للضريبة الضريبة العامة على الإيراد المقررة بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بنظام التصاعد فى اتجاه واحد ، وأخذ بالنسبة لرسم الأيلولة على التركات ، المقرر بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ . بنظام التصاعد فى اتجاهين هما مقدار نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث .

§ ٥ — الضريبة التنازلية (١)

٢٥٥ — الضريبة التنازلية نوع من الضريبة التصاعدية ، وفيها يقرر المشرع سعراً نسبياً يطبق على الإيراد كله ، إلا أن هذا السعر يخفض تدريجيا للايرادات الصغيرة . مثال ذلك أن يكون سعر الضريبة ١٠ ٪ ولكن يخفض السعر إلى ٦ ٪ للايرادات التى لا تزيد على ٣٠٠ جنيه وإلى ٤ ٪ للايرادات التى لا تزيد على ٢٠٠ جنيه .

والفرق بين الضريبة التنازلية والضريبة التصاعدية العادية هو أن هذه الأخيرة تبدأ بسعر منخفض للايرادات الصغيرة ويزداد السعر بزيادة الايراد . أما فى الضريبة التنازلية فيفرض سعر نسبى واحد لجميع الإيرادات ولكن يخفف عن الإيرادات الصغيرة ، فالغاية واحدة هى جعل عبء الضريبة متمشيا مع المقدرة التكليفية للممول ، إلا أن الضريبة التنازلية تمتاز بأنها أكثر كياسة ، إذ لا يظهر المشرع فيها بمظهر من يعادى الثروات الكبيرة وإنما يظهر بمظهر من يريد التخفيف عن الإيرادات الصغيرة ،

---

(١) الضريبة التنازلية Impôt dégressif

يضاف إلى ذلك أن عدد الطبقات فى الضريبة التنازلية يكون قليلا بخلاف الحال فى الضريبة التصاعدية .

المبحث الثانى

القواعد الاقتصادية للضريبة

نتكلم فى هذا المبحث عن وعاء الضريبة ، ومصدرها ، وآثارها الاقتصادية ، والتوزيع الفعلى للعبء المالى .

وعاء الضريبة

٢٥٦ — وعاء الضريبة [١] هو الثروة التى تخضع للضريبة والتى تقاس الضريبة بها .

وقد كانت الضرائب فى العصور الماضية تفرض على الأشخاص باعتبارها جزية رءوس [٢] وطبقت فى مصر منذ الفتح الإسلامى .

وفرضت أيضا ضريبة رءوس فى مصر فى سنة ١٨٧٥ . وعرفت باسم « الفردة » وقسم الأهالى بموجبها إلى ثلاث طبقات : الأولى تدفع ٤٥ قرشا ، والثانية تدفع ٣٠ قرشا والثالثة تدفع ١٥ قرشا والغيت سنة ١٨٨٠ .

ونظام الضرائب على الأشخاص معيب لفرضه دون نظر إلى الثروة ، وقد زال الآن من جميع البلاد تقريبا ، إلا أنه فى بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة تفرض ضريبة بسيطة على الأشخاص مقابل استعمال حق الانتخاب ، كما أنها موجودة فى بعض المستعمرات

(١) وعاء الضريبة : Assiette de l'impôt ويطلق عليه فى سورية « مطرح الضريبة »

(٢) ضريبة الرءوس : Capitation

ويطلق على الضرائب التى تفرض على الأشخاص « الضرائب على الأشخاص »[١] تمييزاً لها عن الضرائب التى تفرض على الأموال .[٢]

ووعاء الضريبة فى العصر الحديث هو الثروة . فوعاء الضرائب غير المباشرة هو الثروة عند تداولها أو استهلاكها ، أما وعاء الضرائب المباشرة فإما أن يكون رأس المال أو الناتج أو الدخل . ورأس المال هو مجموع ما يتملكه الفرد فى وقت معين ، والناتج هو مجموع الأموال الاقتصادية الناشئة عن عملية إنتاج وهو إما أن يكون إجماليا أو صافيا ، فيكون إجماليا إذا تضمن نفقات الحصول عليه ، وصافياً إذا لم يتضمنها . وتعتبر تلك النفقات فى الحقيقة دخولا صافية لعوامل الإنتاج التى اشتركت فى عملية الإنتاج .

والدخل هو كل ثروة جديدة نقدية أو مقومة بالنقود ، تدخل فى حوزة الفرد أثناء مدة معينة بشكل دورى ، ويمكنه استهلاكها دون مساس بماله الأصلى .

فوعاء الضرائب المباشرة إذن يمكن أن يكون رأس المال ، أو الناتج الإجمالى ، أو الدخول الصافية لعوامل الإنتاج ، أو الدخل الكلى الشخصى لكل ممول .

مصدر الضريبة :

٢٥٧ — مصدر الضريبة[٣] هو الثروة التى تسدد منها الضريبة فعلا ، وقد يكون مصدر الضريبة رأس المال أو الدخل . على أن الدخل هو المصدر الرئيسى للضرائب ، لأن الضريبة فريضة متجددة فيجب أن تستوفى من ثروة متجددة ، فمهما كانت طريقة تنظيم الضرائب ، ومهما كان وعاؤها ، فإنها يجب أن تستقر فى النهاية ، بالنسبة للضرائب العادية على الأقل ، على الدخل فقط .

---

(١) الضرائب على الأشخاص — Impôts sur les personnes

(٢) الضرائب على الأموال — Impôts sur les biens

(٣) مصدر الضريبة — Source de l'impôt

وقد توجد ضرائب تسمى بالضرائب على رأس المال ، ولكن هذه التسمية لا تدل إلا على أن تلك الضرائب تقاس على رأس المال ، لأن هذا المقياس قديدل على المقدرة التكليفية للممول ، ولكن يجب ألا تدفع هذه الضرائب إلا من الدخل ، لأنها إذا سددت من رأس المال لنضب هذا المصدر ، ولأضر ذلك بالممولين وبالاقتصاد القومى وبالخزانة العامة نفسها ، ولذلك فإن الضرائب الحقيقية على رأس المال ، إذا كان لابد منها ، لا تكون إلا ضرائب غير عادية ، أى مؤقتة ، ويكون سعرها مرتفعاً وتقتطع جزءاً من رأس المال .

الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب :

٢٥٨ — لا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بالآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب فالبعض[١] يقول بأن الضرائب ، حتى ولو كانت ثقيلة ، تحرك نشاط الأفراد ، وتدفعهم لزيادة الإنتاج ، حتى يعوضوا ما يطرأ على دخولهم من نقص نتيجة دفع الضرائب .

ويقول البعض الآخر ، إن الضرائب وبخاصة الثقيلة تنتهى بشل نشاط الأفراد ، وبإضعاف قوة إنتاجهم .

والحقيقة أن آثار الضرائب تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التى تستعمل فيها الدولة حصيلتها من جهة أخرى .

فإن كانت معتدلة فالغالب أنها تحرك نشاط الأفراد ، فالمنتج مثلا يعمل على خفض نفقات إنتاجه ، مستعيناً فى ذلك بالوسائل الفنية التى تمكنه من الاقتصاد فى العمل وفى رأس المال . أما إذا زادت كثيراً ، فالغالب أنها تضعف فيهم روح الإقدام وتصبح ضارة من الوجهة الاقتصادية .

---

(١) Mac-Culloch, Rau, Wagner.

تأثير الضرائب على المستوى العام للأسعار :

٢٥٩ — تقتطع الضرائب في مجموعها جزءاً من دخول الأفراد، ودخولهم إذ تقل يقل طلبهم للسلع والخدمات، مما يجعل المستوى العام للأسعار يتجه نحو الانخفاض، وينخفض فعلا إذا أبعدت الدولة ما حصلته من الضرائب عن التداول (بأن استخدمته في سداد قروض خارجية ، أو في تكوين مال احتياطي ، أما إذا أعادته إلى التداول بأن استخدمته في سداد ثمن ما تحتاجه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للموظفين ، واستخدم هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة في طلب سلع وخدمات)، فإن اتجاه المستوى العام للأثمان نحو الانخفاض لايتحقق فعلا .

هذا عن تأثير الضرائب في مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هي أيضا في ثمن سلعة أو خدمة معينة ، إذا فرضت على استيرادها أو إنتاجها أو تداولها أو استهلاكها ، فتميل إلى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كله أو بعضه إذا تحققت ظروف معينة ، سنبحثها عند دراسة نقل عبء الضريبة .

تأثير الضرائب على الاستهلاك :

٢٦٠ — كذلك للضرائب المفروضة على دخول المكلفين أثرها في ثمن سلع معينة ، وفي استهلاكها ، ذلك أن الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات . وبخاصة السلع الكمالية ، فيقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض ، على أن الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً لدرجة مرونة الطلب عليها ، فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن ، التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة .

يضاف إلى ذلك أن مدى تأثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التى تقع عليها الضريبة ، فالضرائب التى تصيب الاغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لاتقلل من استهلاكهم ، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم ، أما التى تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) فإنها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن .

ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة فى الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة ، فإذا استخدمته فى طلب بعض السلع والخدمات ، فإن نقص الاستهلاك الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذى يحدثه إنفاق الدولة ، أما إذا جمدت الدولة حصيلة الضريبة فإن الاستهلاك يتجه نحو النقصان .

تأثير الضرائب على الانتاج

٢٦١ — وإذا ترتب على الضرائب نقص الاستهلاك ، فإن ذلك يؤدى بدوره إلى نقص الإنتاج .

كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب فى عرض وطلب رءوس الأموال الإنتاجية فعرض رءوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخار الذى يتبعه استثمار ، والضرائب إذ تقلل من الدخل ، تؤدى إلى نقص الادخار ، وقلة رءوس الأموال ، ويحدث هذا بالأخص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية . لأنها تقع على دخل الطبقات الغنية المدخرة ، اما الضرائب غير المباشرة فإنها إذ تؤدى إلى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ، ويمكن أن يترتب عليها ادخار جماعى تقوم به الدولة .

هذا عن عرض رءوس الأموال الإنتاجية ، أما طلبها فيتوقف على فرص الربح التى تعرض لأصحاب الأعمال ، فإذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص

الربح ، قل طلبهم لرءوس الأموال ، غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التى يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة انفاق الدولة ما تحصله من ضرائب .

وإلى جانب ذلك ، قد تؤدى الضريبة إلى تنقل عناصر الإنتاج بين فروع الإنتاج المختلفة .

تأثير الضرائب على التوزيع :

٢٦٢ — قد يترتب على الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هذا من الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية . لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة ، بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدى إلى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات .

وينبغى لمعرفة الأثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلتها ، فإذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات الغنية فى إعطاء إعانات نقدية للطبقات الفقيرة كمعاشات الضمان الاجتماعى مثلا ، أو فى أداء خدمات عامة تستفيد منها الطبقات الفقيرة أكثر من استفادة الطبقات الغنية كالمستشفيات المجانية ، والملاجىء والمدارس المجانية ، فإن ذلك يؤدى إلى تقليل التفاوت بين الدخول .

هجرة رءوس الأموال

٢٦٣ — قد يترتب على الضرائب الثقيلة هجرة رءوس الأموال والأفراد إلى البلاد التى تقل فيها الضرائب .

وهجرة رءوس الأموال فى العصر الحديث ظاهرة عامة مستقلة عن الأسباب المالية ، ولكن الأسباب المالية قد تزيد من شدتها ، وقد سهل نمو الثروات المنقولة هذه الهجرة كثيراً .

وزيادة الضرائب فى دولة عن الدول الأخرى زيادة كبيرة تجعل كثيراً من الممولين يفكرون فى إرسال رءوس أموالهم إلى الخارج . ويجب أن تكون الزيادة كبيرة حتى يفعلوا ذلك ، لأن حفظ الأموال فى الخارج قد يعرضها للخطر ، كما أنه قد يستلزم نفقات ، هذا إلى جانب خطر ازدواج الضرائب .

كذلك قد تتناول الهجرة الأفراد أيضا ، إلا أن هذه أقل حدوثا من هجرة رءوس الأموال ، ولا يلتجأ إليها عادة إلا إذا بلغ ثقل الضرائب حداً بعيداً .

. . .

٢٦٤ — والضرائب الثقيلة تضر الخزانة العامة من جهة أخرى لأنها تدفع الممولين إلى التهرب من الضريبة بإخفاء كل ثرواتهم أو بعضها .

وقد قيل بأن الضرائب المرتفعة تؤدى إلى إفساد الأخلاق ، لأنها تعود الممولين غش الخزانة العامة . وتجعل من الصعب إقلاعهم عن تلك العادة حتى ولو خفضت الضرائب بعد ذلك ، كما أنها تؤدى إلى النفاق المالى ، لأن المشرع يفرض للضريبة سعراً عاليا وهو يعلم أنه لن يدفع فعلا .

وتؤدى الضرائب المرتفعة إلى عدم المساواة بين الأفراد ، إذ يدفعها البعض ويفلح البعض الآخر فى عدم دفعها .

والتهرب وهجرة رءوس الأموال كلاهما يقللان من إيرادات الدولة ، إلا أن هجرة رؤوس الأموال تزيد على ذلك بأنها تحرم الاقتصاد القومى من قوى منتجة ، وبذلك تضار الدولة والاقتصاد القومى فى نفس الوقت .

التوزيع الفعلى للعبء المالى :

٢٦٥ — لا يظل توزيع العبء المالى على المكلفين كما أراده المشرع ، بل يتغير عند التطبيق تغيراً كبيراً ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها . التهرب ، ونقل عبء الضريبة ، واستهلاكها .

ونقل عبء الضريبة واستهلا كها من أسباب الاضطراب الرئيسية فى نظام توزيع الضرائب،ولكنهما يسببان فوق ذلك سلسلة من الاضطرابات الاخرى تنتهى بالتأثير بدورها فى استهلاك الضريبة وانتقالها ، فلكى تكون دراسة التوزيع الفعلى للعبء المالى تامة ، يجب أن يتناول الدرس كل هذه الاضطرابات معا ، ولكن نظراً لتعقد هذه الاضطرابات ، سندرس أولا انتقال الضرائب واستهلا كها كلا منهما على حدة ، ثم ندرسهما بعد ذلك مجتمعين من حيث علاقاتهما وتأثيرهما بعضهما فى بعض .

وعلى ذلك سنتبع فى دراستنا الترتيب الآتى : التهرب ، نقل عبء الضريبة ، استهلاك الضريبة ، الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى .

المطلب الأول

التهرب من الضريبة

٢٦٦ ـ التهرب من الضريبة(١) ظاهرة يحاول بواسطتها الممول الذى يجب عليه دفع الضريبة عدم دفعها كلها أو بعضها .

والتهرب إما أن يكون تاماً أو جزئياً . ولا توجد ضريبة تقريباً لا يتناولها التهرب كلها أو بعضها أو على الأقل محاولة التهرب . وكلما كانت الضريبة مرتفعة كلما كثر التهرب منها .

أنواع التهرب :

٢٦٧ ــ ويميز بعض الكتاب بين التهرب غير المشروع أو«الغش الضريبى»(٢)، وهو الذى يتضمن مخالفة لقوانين الضرائب كالتهريب الجركى ، والتهرب المشروع أو « تجنب الضريبة »(٣) ، وهو الذى لا يتضمن مخالفة لتلك القوانين ، كعدول

(١) التهرب من الضريبة : Evasion Fiscale.

(2) Fraude fiscale. (3) Evasion non frauduleuse.

الأفراد مثلا عن شراء السلعة التي تفرض عليها ضريبة مرتفعة ، أو الانصراف عن ممارسة استغلال معين لأن الضريبة على دخله أكثر ارتفاعا منها على دخل غيره .

وقد يكون التهرب المشروع عن طريق الاستفادة من الثغرات التي قد توجد في قانون الضريبة ، كان يفرض المشرع ضريبة على أرباح الأسهم ، فتعمد الشركات إلى توزيع بعض الربح في صورة مقابل حضور جلسات الجمعية العمومية للشركة ، حتى لا تلحقه الضريبة[1] .

٢٦٨ — أما التهرب غير المشروع فمن صوره أن يحول الممول دون ربط الضريبة عليه ، بعدم تقديم الإقرار الخاص بدخله ، أو بإدخال السلع المستوردة من الخارج خفية ، حتى لا يدفع عنها الضريبة الجمركية ، أو أن يعمل على أن تربط عليه ضريبة أقل مما يجب ، بأن يذكر في إقراره دخلا أقل من دخله الحقيقي ، أو يذكر قيمة للسلع المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية .

ومن صوره أيضاً أن يحاول الممول الذي ربطت عليه الضريبة بمبلغ معين ألا يدفعه كله أو بعضه ، بإخفاء أمواله أو تهريبها حتى يتعذر استيفاء الضريبة منه .

العوامل التي تساعد على التهرب أو تحد منه :

٢٦٩ ـ في مقدمة العوامل التي تساعد على التهرب أو تحد منه ، طريقة تنظيم الضريبة ، والظروف الاقتصادية ، ودرجة انتشار الوعي الضريبي ، وكيفية إنفاق الدولة لما تجبيه من الضرائب ، والجزاء الذي يفرضه المشرع على التهرب .

(١) ففيما يتعلق بطريقة تنظيم الضريبة ، يتسع المجال للتهرب بالنسبة للضرائب التي

---

(١) ولتلافي ذلك يخضع المشرع الضريبة مقابل حضور الجلسات أيضاً ، كما فعل المشرع الفرنسي ، وتبعه في ذلك المشرع المصري (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١ خامساً) .

يستدعى ربطها إقراراً من الممول كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على أرباح المهن الحرة .

ويقل التهرب فى الضرائب التى تجبى من المصدر كالضرائب على دخل القيم المنقولة.

وضريبة التركات عرضة للتهرب بأن يبيع المورث لورثته ما يمتلكه بيعاً صورياً . وبذلك يتفادى دفع الضريبة .

ويساعد استعمال الرسوم القيمية على الغش فى الضريبة الجمركية ، وذلك بأن يستعمل المستورد فاتورتين إحداهما بها القيمة الحقيقية للبضاعة . والأخرى تذكر فيها قيمة أقل ، وهى التى تعرض على مصاحة الجمارك .

(ب) وتساعد الظروف الاقتصادية على كثرة التهرب أو قلته ، فنى أوقات الرخاء تقل مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب لكثرة النقود وارتفاع الدخول . وعلى العكس من ذلك يكثر التهرب فى أوقات الكساد .

(ح) درجة انتشار الوعى الضريبى — كلما زاد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة كلما قل تهربهم من دفع الضرائب ، وكلما قل شعورهم بهذا الواجب كلما كثر تهربهم .

(ى) وتساعد الوجوه التى تنفق فيها الدولة حصيلة الضرائب على انتشار التهرب أو الإقلال منه . فاذا أنفقت الدولة ما تجبيه من الضرائب فى وجوه نافعة ، شعر الأفراد بأن ما يدفعونه يفيدهم ، وقلت مقاومتهم للضرائب ، أما إذا بددته فى وجوه لا تنفع ، وجدوا عذراً فى التهرب ، وتشجعوا على ارتكابه .

(ه) ويساعد الجزاء الذى تفرضه الدولة على التهرب على الإقلال منه ، وكلما كان الجزاء على التهرب أعظم من المبلغ الذى يعود على الممول منه كلما جعله يعدل عن ارتكابه ، وهذا ما جعل المشرع يعاقب من يتهرب من الضريبة بأن يدفع ، إلى

جانب المبلغ الذى حاول التهرب من دفعه . مبلغا آخر لا يقل عن نسبة معينة منه ولا يزيد على ثلاثة أو أربعة أمثاله . هذا فوق غرامة مالية معينة .

آثار التهرب ووسائل مكافحته :

٢٧٠ — أشرنا فيما سبق إلى أن التهرب يؤدى إلى عدم المساواة بين الأفراد ، إذ يتحمل البعض الضريبة بينما يتخلص منها الذين أفلحوا فى التهرب منها ، وقد تؤدى كثرة التهرب إلى أن تزيد الدولة سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة ، فيزداد العبء على من لم يتهرب ، والتهرب إذ يقلل من حصيلة الضرائب يضر الخزانة العامة ، ويعرقل قيام الدولة بالمشروعات النافعة التى يستفيد منها الجميع .

وتعمل الدولة على مكافحة التهرب باتخاذ إجراءات وقائية ، وأخرى جزائية وبالوسائل الدولية .

الاجراءات الوقائية :

٢٧١ — تكون بالزام المدين بالإيراد الخاضع للضريبة تقديم إقرار غير الإقرار الذى يقدمة الممول ، وتلزم بعض التشريعات الممول بتقديم إقرار مؤيد باليمين ، حتى يمكن تطبيق العقوبة الخاصة باليمين الكاذبة إذا كان الإقرار غير صحيح وكان الممول سيء النية .

كذلك يعطى المشرع لموظفى مصلحة الضرائب حق الاطلاع على الدفاتر والوثائق والمستندات الخاصة بالممول ، وهذا الحق أقره المشرع المصري بالنسبة للضرائب على الثروة المنقولة والعمل وضرائب التركات والضريبة العامة على الإيراد .

كما أن المشرع قد يعهد إلى مدين الممول بخصم الضريبة وتوريدها للخزانة العامة رأساً وهى الطريقة المعروفة بالجباية من المصدر أو الحجز عند المنبع .

— وفى بعض الأحيان يقرر المشرع استيفاء الضريبة عينا من الأموال التى تختلف الإدارة مع الممول على تقدير قيمتها ، ويحدث هذا بالنسبة إلى الضريبة الجمركية .

الإجراءات الجزائية

٢٧٢ — تتلخص الإجراءات الجزائية فى تقرير عقوبات ضد الغش الضريبى مثل المصادرة أو الغرامة أو الحبس ومن هذا القبيل ما نصت عليه المواد ٨٥ و ٨٥ مكرر (١) و ٨٥ مكرر (٢) و (٣) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ والمواد ٢١ و ٢١ مكرراً (١) و ٢١ مكررا (٢) و ٢١ مكرراً (٣) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٣ .

الوسائل الدولية :

٢٧٣ — كذلك عقدت عدة اتفاقيات دولية لمكافحة التهرب من الضريبة ولتبادل المساعدة بين الدول ، كما عنيت عصبة الأمم بمكافحة التهرب ووضع لذلك مشروع اتفاقين . أحدهما خاص بالمساعدة الإدارية وتبادل المعلومات ، والثانى خاص بتسهيل تحصيل الضرائب المستحقة فى بلد آخر ، على أن كثيراً من الدول لم تأخذ بهذين الاتفاقين حتى لا يترتب على ذلك وقف ورود رؤوس الأموال إليها من الخارج .

ومما تجدر ملاحظته أن أفضل وسيلة لمكافحة التهرب هى ألا يكون سعر الضريبة مرتفعاً . لأن السعر المرتفع هو الذى يغرى بالتعرض للعقوبات التى يضعها المشرع لمكافحة التهرب .

المطلب الثانى

نقل عبء الضريبة

٢٧٤ — نقل عبء الضريبة[1] عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل عبئها كله أو بعضه إلى شخص آخر مستعينا فى ذلك ببعض القوى الاقتصادية، كالمالك الذى يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية التى يدفعها بأن يرفع الإيجار، وكالمنتج الذى يدمج فى نفقة إنتاجه ما يدفعه من ضرائب، ويحاول بذلك أن يحملها للمستهلك.

ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب فى أنه لا يضر الخزانة العامة، وليس فيه انتهاك لحرمة القوانين المالية، لأن الضريبة يدفعها من يعينه القانون لدفعها، وتجبى الدولة منه ما لها الحق فى جبايته، ولكنه ينقل ما دفعه إلى غيره. ولهذا فإن نقل عبء الضريبة من شأنه أن يحدث اضطرابا فى النظام الذى يضعه المشرع لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين.

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها إلى غيره بل قد يريد هذا الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كالضرائب الجمركية.

ولكن انتقال عبء الضريبة يكون فى معظم الأحوال ضد إرادة المشرع ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة، أو تغيير سعر ضريبة موجودة، دراسة ظاهرة نقل عبئها.

وفى حالة نقل عبء الضريبة يكون المكلف الفعلى[2] الذى يتحمل الضريبة شخصا آخر غير المكلف القانونى[3] الذى يدفعها، أما إذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون

---

(١) نقل عبء الضريبة: Translation de l'impôt بالفرنسية و Shifting بالانجليزية.

(٢) المكلف الفعلى: Contribuable de facto

(٣) المكلف القانونى: Contribuable de jure

المكلف الفعلى هو نفس المكلف القانونى .

وتوجد بين المكلف القانونى والدولة علاقة قانونية . أما بين المكلف القانونى والمكلف الفعلى فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لإمكان نقل عبء الضريبة .

ويطلق على عملية نقل الضريبة واستقرارها « رجع الضريبة » أو « راجعية الضريبة » [١] .

وينبغى عدم الخلط بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر ، فالشركة المساهمة التى تحجز الضريبة المستحقة على أرباح اسهمها لا تعتبر أنها نقلتها إلى المساهم ، لأن المكلف قانونا بالضريبة ليست الشركة وإنما المساهم ، وما تفعله الشركة هو أنها تقوم بدور المحصل .

أنواع نقل عبء الضريبة

٢٧٥ — يميز بعض الكتاب بين نقل عبء الضريبة إلى الأمام [٢] ونقله إلى الوراء [٣] .

فإذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة إلى المستهلك قيل إن عبء الضريبة انتقل إلى الأمام ، أما إذ تمكن من خفض نفقات إنتاجه كما لو خفض أجور العمال ، قيل أن الضريبة انتقلت إلى الوراء .

وقد ينتقل بعض عبء الضريبة إلى الأمام . وينتقل البعض الآخر إلى الوراء .

---

(١) راجعية الضريبة Répercussion de l'impot

(٢) نقل الضريبة إلى الأمام : Répercussion en avant. Progessive ou directe بالفرنسية و Forward shifting بالانجليزية

(٣) نقل عبء الضريبة إلى الوراء : Répercussion en arrière, régressive, ou inverse بالفرنسية و Backward shifting بالانجليزية .

شروط نقل عبء الضريبة :

٢٧٦ — نقل عبء الضريبة مسألة اقتصادية تتعلق بالأثمان وبالتداول ، وكل ضريبة مهما كانت طبيعتها يسعى المكلف إلى محاولة التخلص منها بالعمل على نقل عبئها إلى غيره ، ويصل إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة الواقعة عليها الضريبة ، على أنه كلما كانت الضريبة معتدلة ، كلما قل نقل عبئها ، إذ يفضل دافع الضريبة تحملها على متاعب نقلها إلى غيره .

ولكى يمكن نقل عبء الضريبة لابد من توافر شرطين :

الأول ـ أن يكون موضوع الضريبة سلعة ينتجها المكلف القانونى أوخدمة يقوم بها بقصد مبادلتها .

الثانى ـ أن يكون رفع ثمن هذه السلعة أو الخدمة ممكنا :

فمن الشرط الأول ، لاتنتقل الضريبة العامة على الإيراد أو على رأس المال ، لأنها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة معينة يؤديها لبيعها لغيره .

وعلى العكس تنتقل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لأنها تصيب سلعا أو خدمات يبيعها المكلف لغيره .

كذلك تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الإنتاج (دخل المبانى ، دخل العمل ، دخل رأس المال ، الأرباح التجارية والصناعية) . لأن هذه الدخول تدخل فى ثمن السلع أو الخدمات التى يبيعها أو يقوم بها المكلف .

أما الشرط الثانى ، وهو أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا فمسألة تتعلق بالأثمان .

والحالتان الأساسيتان اللتان تعرضان للبحث هنا كما فى نظرية الأثمان : حالةالمنافسة الكاملة وحالة الاحتكار .

§ ١ — حالة المنافسة الكاملة

يجب أن نفرق فى حالة المنافسة الكاملة بين فرض ضريبة عامة ، وفرض ضريبة خاصة

٢٧٧ — أما الضريبة العامة فهى التى تفرض على جميع الدخول ، أو مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة .

والضريبة الخاصة هى التى تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر، كأرباح بعض الصناعات دون غيرها ، أو تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة .

فالضرائب العامة لاتنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فإنها تنتقل . وقد رأينا أن انتقال الضريبة يحدث إذا تمكن المكلف القانونى من رفع ثمن بيع السلعة أو الخدمة التى تقع عليها الضريبة ، ولكى يمكن رفع ثمن البيع لابد من تغير ظروف العرض والطلب . ففى حالة الضرائب العامة لايجد المنتجون فائدة من نقل أموالهم إلى فرع آخر من فروع الإنتاج ، لأن الضريبة لكونها عامة . تصيب جميع فروع الإنتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج ، وعلى ذلك تكون الضرائب العامة غير قابلة لنقل عبئها ، لعدم توافر الشرط الثانى السابق ذكره ، وهو أن يكون رفع الثمن ممكنا .

٢٧٨ — أما فى حالة الضرائب الخاصة ، فالأمر يختلف . فإذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعة معينة دون غيرها ، فإن المنتجين إذ يرون ارباحهم منها قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون أموالهم إلى الصناعات الأخرى التى لم تصبها الضريبة ولم تنقص أرباحها — بفرض سهولة تنقل عوامل الإنتاج — ولكنهم بعملهم هذا يقللون من إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة . ويقللون من عرضها فى السوق

فيرتفع ثمنها وتنتقل الضريبة إن لم تكن كلها فجزء منها على الأقل إلى المستهلكين .

ونظراً لأنه فى حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التى لايوجد حد لإنتاجها إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية ، فإذا فرضت ضريبة على إنتاج مثل هذه السلع فإنها ترفع نفقة الإنتاج ، وإذا كانت الضريبة خاصة فإنها ترفع الثمن أيضاً ، ولكن إلى أى حد ترفعه ، هل ترفعه بمقدار الضريبة أو بأكثر أو بأقل منه ؟

٢٧٩ — يتوقف مقدار زيادة الثمن ومدى انتقال الضريبة على النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض .

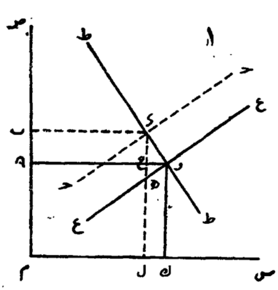
فإذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن ، فإن المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل ، وإذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فإن المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل .

أما إذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا ، أو إذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن ، وكان مقدار مرونة الطلب مساوياً لمقدار مرونة العرض ، فإن عبء الضريبة يتوزع بالتساوى تقريباً بين المنتجين والمستهلكين .

والقاعدة فى توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج هى :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولإثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البيانى الآتى حيث نقيس الكمية على المحور م س . والثمن على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى طلب السلعة أو الخدمة ، ع ع : منحنى عرضها ، ويكون و ك : ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة ، ك م : الكمية التى تباع بالثمن المذكور .



فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعيها فإن حالة العرض تتغير ويتخذ منحنى العرض الجديد الوضع حـ حـ ، ولكى يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساوياً ى ل ، بينما تقل الكمية المبيعة من ك م إلى ل م ، وتكون الضريبة ى هـ .

فالثمن يرتفع بمقدار ى ح وتنقص الكمية المبيعة بمقدار ك ل ، وينقسم عبء الضريبة ى هـ بين المشترين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء ى ح لأنه عبارة عن الزيادة فى الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء ح هـ ، لأن ما لا يتحمله المشترى من الضريبة يبقى على عاتق البائع .

$$\text{ولما كانت مرونة العرض} = \frac{\text{نسبة التغير فى الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير فى الثمن}}$$

$$\text{أى} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{ح هـ}}{\text{و ك}}$$

$$\text{ومرونة الطلب} = \frac{\text{نسبة التغير فى الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير فى الثمن}}$$

أي $= \dfrac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \dfrac{\text{ء ح}}{\text{و ك}}$

و $\dfrac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \dfrac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \times \dfrac{\text{و ك}}{\text{ح هـ}} \times \dfrac{\text{ك م}}{\text{ك ل}} \times \dfrac{\text{ء ح}}{\text{و ك}} = \dfrac{\text{ء ح}}{\text{ح هـ}}$

ولكن $\dfrac{\text{ء ح}}{\text{ح هـ}} = \dfrac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$

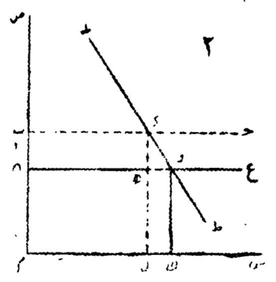
$\therefore \dfrac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \dfrac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$

٢٨٠ — وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضا على **نوع نفقة الانتاج** هل هى ثابتة أو متزايدة أو متناقصة ، ذلك أن زيادة الثمن التى يترتب عليها نقل الضريبة تؤدى إلى انكماش الطلب . وفى الزمن الطويل إلى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة . وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية الجديدة . أى نفقة الإنتاج مضافا إليها الضريبة ، ويتوقف مقدار لزيادة الفعلية على ما إذا كان انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة يخضع للنفقة الثابتة أو المتزايدة أو المتناقصة .

٢٨١ — فإذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة الثابتة** — ومعنى الانتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فإن نفقة انتاج الوحدة من السلعة لاتتغير — فإن ثمنها يتجه إلى الارتفاع ، ويميل استهلاكها وانتاجها للنقصان . ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الجديدة مضافا إليها الضريبة ، ولكن بما أن نفقة الانتاج الجديدة هى نفس نفقة الانتاج القديمة ،فإن

الثمن الجديد يتجه إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة تخضع انتاجها للنفقة الثابتة تجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بمقدار الضريبة تماما ، ولذلك فإن الضريبة تنتقل بأكملها إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البيانى التالى :



حيث نقيس الكمية على المحور س ، والثمن ونفقة الإنتاج على المحور م ص ، ويمثل ط ط: منحنى الطلب ، ع ن : منحنى العرض (ويمثل النفقة الثابتة) ، و ك الثمن قبل فرض الضريبة ، حـ ب : منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، ى ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى ى هـ + هـ ل ، ى هـ : مقدار الضريبة ، هـ ل = و ك = الثمن قبل فرض الضريبة .

أى أن الثمن ارتفع بمقدار الضريبة تماما ∴ تنتقل الضريبة بأكملها إلى المستهلك

٢٨٢ — وإذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة المتزايدة** — ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتنقص عند إنقاصها — فإن الثمن يتجه إلى الزيادة كما فى الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها إلى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن فى

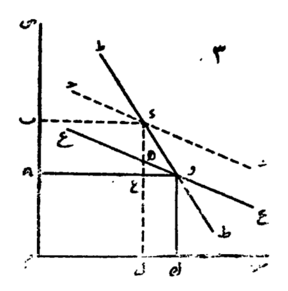
هذه الحالة إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافا إليها الضريبة . وبما أن نقص الانتاج يؤدى إلى نقص نفقة إنتاج الوحدة من السلعة ، فإن نفقة الإنتاج الجديدة تكون أقل من نفقة الإنتاج القديمة،ويصبح الثمن الجديد أقل من الثمن القديم مضافا إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع إنتاجها للنفقة المتزايدة يجعل الثمن يتجه الى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فإن جزءاً من الضريبة فقط ينتقل إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البيانى رقم ١ الوارد فى الفقرة رقم ٢٧٩ (١) ، إذ يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار ى ح ، وهو أقل من ى هـ :مقدار الضريبة،بما يدل علىأن جزءا من الضريبة فقط انتقل إلى المستهلك ، أما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق .

٢٨٣ — أما إذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى إنتاجها **للنفقة المتناقصة** — ومعنى الانتاج بنفقة متناقصة أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تقل عند زيادة الكمية المنتجة ، وتزداد عند إنقاصها — فإن ثمنها يتجه إلى الارتفاع ويميل استهلاكها وإنتاجها إلى النقصان ، ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافا إليها الضريبة ، ولكن بما أن نقص الإنتاج يؤدى إلى زيادة نفقة إنتاج الوحدة من السلعة ، فإن نفقة الإنتاج الجديدة تكون أكبر من نفقة الإنتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن الجديد إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع إنتاجها للنفقة المتناقصة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأكثر من مقدار الضريبة أى أنه فوق انتقال الضريبة بأكملها ، يزيد الثمن أيضاً .

ويوضح ذلك الرسم البيانى التالى :

(١) صفحة ٢٣٣



حيث نقيس الكمية ، كما فعلنا فى الرسمين السابقين ، على المحور م س ، والثمن (ونفقة الإنتاج) على المحور م ص ، ويمثل ط ط . منحنى الطلب ع ع : منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة) ، و ك الثمن قبل فرض الضريبة ، ح ح منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، ى ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى ى هـ + هـ ع + ع ل
ى هـ : مقدار الضريبة ، ع ل = و ك = الثمن قبل فرض الضريبة أى أن الثمن ارتفع بمقدار ع ى وهو أكبر من مقدار الضريبة .

الخلاصة :

٢٨٤ — والخلاصة أن الضرائب الخاصة فقط هى التى ينتقل عبؤها . وأنها لاتنتقل كلها ، بل قد تنتقل كلها أو جزء منها تبعا للأحوال والظروف المختلفة .

ويلاحظ أنه حتى فى الأحوال التى ينجح فيها المنتجون فى نقل الضريبة بأكملها فإنهم يضارون بها رغم ذلك ، لأن ارتفاع الأثمان الذى يؤدى إلى نقل عبء الضريبة يصاحبه انخفاض فى الإنتاج الكلى ، يترتب عليه إبعاد المنتجين الحديين ، وهم الذين ينتجون فى اسوأ الظروف ،فالمنتجون كطبقة يتمكنون من نقل عبء الضريبة ، ولكن يحدث غالبا أن يكون ذلك علي حساب فريق منهم . ولذا كانت قاعدة انتقال عبء

الضريبة فى هذه الظروف لا تنفى أن بعض المنتجين يضارون .

هذا فى حالة المنافسة الكاملة ، فلنبحث الآن فى نقل عبء الضريبة فى حالة الاحتكار.

§ ٢ – حالة الاحتكار

٢٨٥ – يستنتج قانون نقل عبء الضريبة فى حالة الاحتكار من قانون تكون الثمن فى حالة الاحتكار . وهذا القانون يتلخص كما هو معروف فى أن المحتكر يميل إلى تحديد الثمن بحيث يكون أعلى من نفقة الانتاج وبحيث يكون ربحه الصافى الكلى أكبر ما يمكن .

ولإيضاح ذلك نفترض أن الطلب على سلعة معينة يختلف باختلاف الثمن كما هو مبين فى العمودين ا ، ب من الجدول الآتى ، وأن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة ثابتة فإن صافى الربح الكلى يختلف باختلاف الثمن كما يتضح من الجدول الآتى : –

الثمن (ا)	الطلب المطابق وحدة (ب)	نفقة انتاج الوحدة (حـ)	الربح الصافى فى الوحدة (ء)	الربح الصافى الكلى (هـ)
٢٠	١٠٠٠	١٨	٢	٢٠٠٠
٢١	٩٠٠	١٨	٣	٢٧٠٠
٢٢	٨٠٠	١٨	٤	٣٢٠٠
٢٣	٧٠٠	١٨	٥	٣٥٠٠
٢٤*	٦٠٠	١٨	٦	٣٦٠٠*
٢٥	٥٠٠	١٨	٧	٣٥٠٠
٢٦	٤٠٠	١٨	٨	٣٢٠٠
٢٧	٣٠٠	١٨	٩	٢٧٠٠
٢٨	٢٠٠	١٨	١٠	٢٠٠٠

ففى هذه الظروف يحدد المحتكر الثمن بـ (٢٤) لأنه يعطيه أكبر ربح صاف كلى

٢٨٦ — فإذا فرضت ضريبة على هذه السلعة فإنها تنتقل كلها أو بعضها إذا ترتب على فرضها أن يصبح الربح الصافى الكلى عند ثمن أعلى من الثمن قبل فرض الضريبة ، أما إذا بقى الربح الصافى الكلى عند نفس الثمن قبل فرضها ، فإنها لا تنتقل لأن المحتكر فى الحالة الأولى إذ يبحث عن أكبر ربح صاف كلى يرفع السعر بعد فرض الضريبة فتنتقل ، أما فى الحالة الثانية فليس من صالحه رفع السعر ، ولذلك تبقى الضريبة على عاتقه .

ولما كان فرض الضريبة فى حالة الاحتكار قد يكون على إحدى الصور الآتية :

١ — أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً مهما كانت كمية الإنتاج ومقدار الربح الصافى.

٢ — أن تكون الضريبة نسبة مئوية من أرباح المحتكر .

٣ — أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً على كل وحدة من الوحدات المنتجة .

فإن الحال يختلف تبعاً لكل صورة من هذه الصور كما يتضح فى الجدول الآتى :

الثمن (ث)	الربح الصافى قبل فرض الضريبة (ب)	الضريبة مبلغ معين (ح)	صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة (ى)	الضريبة ١٠٪ من الربح الكلى (ش)	صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة (ف)	الضريبة ٣٠ على كل وحدة (ك)	صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة (ع)
٢٠	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٣٠٠٠	—
٢١	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٢٧٠٠	—
٢٢	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	٢٤٠٠	٨٠٠
٢٣	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	٢١٠٠	١٤٠٠
٢٤*	٣٦٠٠*	٥٠٠	٣١٠٠*	٣٦٠	٣٢٤٠*	١٨٠٠	١٨٠٠
٢٥	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	١٥٠٠	٢٠٠٠*
٢٦	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	١٢٠٠	٢٠٠٠*
٢٧	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٩٠٠	١٨٠٠
٢٨	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٦٠٠	١٤٠٠

ملاحظة : العمود « ا » الذى يبين الثمن ، والعمود «ب» الذى يبين الربح الصافى الكلى فى هذا الجدول يقابلان العمودين « ا » ، « هـ » فى الجدول السابق والأرقام فى العمود « ر » محسوبة بضرب ٣ فى كل رقم من الأرقام المذكورة بالعمود «ب» من الجدول السابق .

يرى من هذا الجدول أنه إذا كانت الضريبة مبلغاً ثابتاً ، أو كانت نسبة معينة من الربح الصافى فإن فرضها يؤدى إلى نقصان أكبر ربح صاف يحصل عليه المحتكر، ولكن لا يتغير الثمن الذى يحصل منه المحتكر على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة ، وقد كان هذا الثمن فى المثل السابق (٢٤) قبل فرض الضريبة ، ويظل كما هو بعد فرضها . ولهذا فإنه ليس من مصلحة المحتكر أن ينقل عبء الضريبة كله أو بعضه إلى المستهلك .

أما إذا كانت الضريبة مبلغاً عن كل وحدة منتجة فإن المحتكر يحصل على أكبر ربح صافى بعد خصم الضريبة عند الثمن (٢٥) أو (٢٦) ولهذا فإن المحتكر من مصلحته رفع الثمن إلى (٢٥) أو (٢٦) ولكنه بهذا ينقل إلى المستهلك جزءاً من الضريبة .

من هذا يمكننا أن نستنتج أن الضريبة فى حالة الاحتكار لاتنتقل إذا كانت مبلغاً ثابتاً أو نسبة معينة من الربح الكلى للمحتكر ، وتنتقل إذا كانت مبلغاً معيناً على كل وحدة منتجة أو مبيعة ، لأن الضريبة فى هذه الحالة الأخيرة تعتبر زيادة فى نفقة الإنتاج وزيادة نفقة الإنتاج تؤدى إلى زيادة ثمن السلعة كما تقلل من أرباح المنتج.

المطلب الثالث

استهلاك الضريبة

٢٨٧ـ استهلاك الضريبة [١] أثر من الآثار الهامة للضريبة ، وقد درست هذه الظاهرة فى مبدأ الأمر بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد تطبيقها بعد ذلك إلى باقى الضرائب الأخرى . فقد لوحظ فى انجلترا فى أوائل القرن التاسع عشر أن فرض ضريبة عقارية يؤدى إلى نقصان قيمة العقار المفروضة عليه الضريبة بما يوازى قيمتها مجمدة . وانها لذلك تضر من يكون مالكا للعقار وقت فرضها لأنها تنقص من قيمته ولكنها لاتضر من يتملكه بعد ذلك لأنه يحصل عليه بثمن منخفض ولذلك لايتحمل الضريبة ، فالضريبة تستهلك ، ومعنى ذلك أن قيمة العقار تنقص بمقدار الضريبة مجمدة ، وذلك بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، ويتضح ذلك من المثال الآتى :

إذا فرض أن عقاراً قيمته ١٠٠٠٠ جنيه يغل قبل فرض الضريبة إيراداً مقداره ٥٠٠ جنيه فإذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠ ٪ على إيراد العقارات ، فإن الإيراد الصافى للعقار المذكور ينخفض إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة ، فإذا كان سعر الفائدة ٥ ٪ فإن قيمة العقار تنخفض إلى ٨٠٠٠ جنيه وذلك لأن رأس المال الذى يغل ربحاً صافياً قدره ٤٠٠ جنيه هو ٨٠٠٠ جنيه وتكون النتيجة أن يتحمل مالك العقار عبء الضريبة فى صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة ، ونقصان قيمة العقار نفسه بمقدار ٢٠٠٠ جنيه أى بمقدار الضريبة مجمدة ، أما الذى

---

(١) استهلاك الضريبة Amortissement de l'impôt بالفرنسية ، و Consolidation of taxes بالانجليزية .

بعض المراجع :

Einaudi, Osservazioni Critiche intorno alla teoria dell' imposta Torino. 1919.
Griziotti, Teoria dell' ammortamento delle imposte, 1918.
De Viti de Marco I primi principii dell' Economia Finanziaria. Rema. 1928,

يشترى العقار بعد ذلك فإنه لايتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمنا للعقار ٨٠٠٠ جنيه ويحصل منه على إيراد قدره ٥٠٠ جنيه يدفع منه ١٠٠ جنيه ضريبة وتبقى له ٤٠٠ جنيه إيرادا صافيا ، وهو ما يساوى ٥ ٪ من المبلغ الذى دفعه ثمنا للعقار ، فهو إذن يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبأها ، فكأن الضريبة لاتوجد بالنسبة له ، لأنها استهلكت من قيمة العقار نفسه .

وإذا فرض أن المشرع رأى بعد ذلك تخفيض سعر الضريبة من ٢٠ ٪ إلى ١٠ ٪ فإن قيمة العقار المذكور ترتفع من ٨٠٠٠ ج إلى ٩٠٠٠ ج أى أنها تزيد بمقدار القيمة المجمدة للتخفيض فى الضريبة ، ويطلق على هذه الظاهرة « تجميد الضريبة » (١) ؛

والسبب فى استهلاك الضريبة العقارية ، هو أن الأرض تمثل رأس مال غير قابل للتحويل بسرعة إلى شكل آخر ، فإذا فرضت الضريبة على إيرادها لايمكن أن يتجنبها المالك بتحويل رأس ماله من الأرض الى نوع آخر .

٢٨٨ — هذه النظرية التى وضعت فى الأصل بالنسبة للضريبة العقارية امتد تطبيقها فيما بعد الى الضرائب الأخرى ، فقد لاحظ الاقتصاديون أن الأنواع الأخرى من رؤوس الأموال ، فيما عدا النقود ورءوس الأموال المتداولة ، ليس من السهل تحويلها بسرعة من فرع لآخر من فروع الإنتاج ولذلك تنقص قيمتها الرأسمالية هى الأخرى ، إذا نقص إيرادها لسبب ما فإذا فرضت الضريبة على إيراد السندات مثلا فإن قيمتها تنقص كما يحصل بالنسبة للضريبة العقارية وللعقار . ولهذا فإن نظرية استهلاك الضريبة تنطبق على الضرائب الأخرى ، إذا فرضت على إيراد أموال ليس من السهل نقلها من فرع الى آخر من فروع الإنتاج بسرعة .

ويلاحظ أن ظاهرة استهلاك الضريبة لاتتحقق إلا إذا كانت للمادة الخاضعة

---

(١) تجميد الضريبة : Capitalisation

للضريبة قيمة رأسمالية وقيمة إيرادية سنوية كالأسهم والسندات ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب التى تفرض على الإيرادات التى ليست لها قيمة رأسمالية كالأجور والمعاشات

كذلك لاتتحقق تلك الظاهرة اذا لم تكن المادة الخاضعة للضريبة عينا قابلة للبقاء النسبي بحيث يترتب على تملكها أداء الضريبة عدة مرات سنوية ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب على الاستهلاك .

ولا تتحق تلك الظاهرة أيضاً فى الأحوال التى ينتقل فيها عبء الضريبة ، لأن الضريبة لا تستهلك إذا انتقل عبؤها . فإذا فرضت ضريبة خاصة على الحديد المستعمل فى صناعة الآلات فإن الذى يحدث هو ارتفاع ثمن الآلات الحديدية وليس انخفاض القيمة الرأسمالية لمصانع الآلات الحديدية

٢٨٩ — ويقول الاقتصاديون الذين يطبقون هذه النظرية على الضرائب الأخرى غير الضريبة العقارية ، إنه لكى تستهلك الضريبة يجب أن تكون ضريبة خاصة أى مفروضة على دخل نوع معين من رءوس الأموال دون غيره (١) ، لأن الضرائب العامة وهى المفروضة على دخول جميع أنواع رءوس الأموال لاتستهلك ، وسبب ذلك فى رأيهم ، أن الضرائب الخاصة لاتسبب تغيراً فى السعر الجارى للفائدة بخلاف الضرائب العامةفإنها تخفض سعر الفائدة ، وأنه بما أن الضرائب الخاصة لاتسبب انخفاضاً فى السعر الجارى للفائدة ، فإن الإيراد الناتج عن رأس المال الخاضع للضريبة يقل بمقدار الضريبة ، مما يؤثر فى قيمة رأس المال المذكور فيخفضها بمقدار الضريبة مجمدة ، أىأن الضريبة تستهلك وذلك كله بفرض بقاء ظروف الطلب والعرض على رأس المال موضوع الضريبة على حالها .

٢٩٠ — وهذا القول محل نظر ، فعندما كان الاستهلاك قاصراً على الضريبة العقارية كان يتعلق حتما بضريبة خاصة ، ولم تكن ثمة صعوبة فى القول بأن الضريبة

(١) راجع صفحة ٢٣١ فيما سبق

الخاصة ، نظراً لقلة أهمية نتاجها المالى لانغير السعر الجارى للفائدة أما وقد اتفق على أن نظرية الاستهلاك تنطبق على جميع الضرائب التى تفرض على إيرادات رؤوس الأموال المستثمرة استثماراً دائما مهما كانت ، فان ثمة شك فى صحة النتائج السابق ذكرها . لأن الضرائب الخاصة كثيرة فى العصر الحديث فى جميع البلاد ، ولأن مثل هذه الضرائب قد تظهر خاصة إذا نظر إليها فرادى أما إذا نظر إليها فى مجموعها ، فإن عملها يكون كما لو كانت ضرائب عامة بحيث أنه إذا كان القول بأن الضرائب العامة لاتستهلك صحيحا ، لما كان هناك فى العصر الحديث أية ضريبة قابلة للاستهلاك ، بما فى ذلك الضريبة العقارية ، وبذلك تبطل ضمنا نظرية استهلاك الضريبة فى الوقت الذى نحاول فيه مد تطبيقها إلى باقى الضرائب غير الضريبة العقارية ، وباقى رؤوس الأموال غير الأرض .

فهل الضرائب العامة تسبب حقيقة تخفيضاً فى سعر الفائدة فى حدود مبلغ الضريبة ؟ من المقرر أن سعر الفائدة ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، يختلف باختلاف كمية الأموال الحاضرة التى تحت التصرف فينخفض إذا زادت ، ويرتفع إذا قلت . ولما كان فرض وجباية ضريبة جديدة من شأنه تقليل الأموال الحاضرة التى تحت تصرف المكلفين فإنه يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة بدرجة أكبر كلما كان المبلغ المحصل أكبر ، وهذا المبلغ يكون أكبر ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، كلما كانت الضريبة أعم ، وينتج من ذلك أن جميع الضرائب فى وقت فرضها تميل إلى رفع سعر الفائدة ، وكلما كانت الضريبة أعم كلما كان سعر الفائدة أعلى ، فإذا سلمنا مع ذلك أن الضريبة الخاصة لاتسبب تغييراً فى السعر الجارى للفائدة ، فلا يمكن التسليم بأن ضريبة عامة أو مجموعة ضرائب خاصة تميل إلى خفض سعر الفائدة بل العكس هو الصحيح . وينتج من هذا ، خلافا للنظرية السائدة ، أن الضرائب العامة عند فرضها لاتستهلك فقط ولكنها تستهلك بدرجة أكبر من الضريبة الخاصة .

ولـكن تجب التفرقة بين الاستهلاك المؤقت ، والاستهلاك النهائى ، والأخيرأهم ، وهو يتوقف على التغيرات المتتالية فى سعر الفائدة ، وهـذه بدورها تتوقف على الآثار الاقتصادية للخدمات العامة التى تؤديها الدولة بما حصلت عليه من الضرائب . فإذا استعملت الدولة حصيلة الضرائب فى أداء خدمات قليلة النفع فإن الإنتاج القومى لايستفيد منها ولا يزداد الادخار ، ومن المحتمل أن يبقى سعر الفائدة على ماوصل إليه ، أما إذا استعملت الحصيلة فى تعزيز الأمن الداخلى مثلا ، مما يهيىء الظروف لزيادة الإنتاج ، ونمو الادخار فإن من المحتمل أن ينخفض سعر الفائدة .

وقد تعرض إحدى حالات ثلاث :

(١) أن يبقى سعر الفائدة نهائياً أعلى منه قبل فرض الضريبة .

(٢) أن يعود إلى ما كان عليه .

(٣) أن ينخفض عما كان عليه .

ففى الحالة الأولى : يكون الموقف النهائى مماثلا للموقف فى فترة الانتقال .

وفى الحالة الثانية : إذ يعود سعر الفائدة إلى ما كان عليه ، مع نقصان إيراد رأس المال الخاضع للضريبة ، تستهلك الضريبة بمقدار مجمدها ، أى طبقاً للنظرية السائدة .

أما فى الحالة الثالثة : التى ينخفض فيها سعر الفائدة عما كان عليه ، فإن استهلاك الضريبة :

(١) يتحقق بدرجة محدودة إذا كان انخفاض سعر الفـائدة اقل من انخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٢) لايتحقق أصلا ، وتبقى قيمة رأس المـال الخاضع للضريبة كما هى إذا كان انخفاض سعر الفائدة مساوياً لانخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٣) لايتحقق بل تزيد قيمة رأس المال الخاضع للضريبة إذا كان انخفاض سعر

الفائدة أكبر من انخفاض إيراد رأس المال ، وهذا يحدث سواء فى حالة الضرائب العامةأو فى حالة الضرائب الخاصة ذات الأهمية .

ولهذا فإن نتائج عملية الاستهلاك تختلف بحسب ما إذا نظرنا إلى النتائج عندفرض الضريبة أو فيما بعد .

فعند فرض الضريبة : تستهلك جميع الضرائب سواء أكانت عامة أم خاصة وفوق ذلك ، خلافا للنظرية السائدة ، تستهلك الضرائب العامة بدرجة أكبر من الضرائب الخاصة ، والخاصة بدرجة أكبر كلما اقتربت من أن تكون عامة نظراً لعددها .

أما فيما بعد : فلا تنتهى كل الضرائب بالاستهلاك ، إذ يستهلك بعضها ، ولا يستهلك البعض الآخر ، وهذا يتحقق بالنسبة للضرائب العامة والخاصة على السواء .

وخلافا للنظرية السائدة يمكن القول بأنه لايوجد حل واحد لمسأله الاستهلاك ولكن توجد عدة حلول مختلفة ، تبعاً للحالات المختلفة الممكنة .

المطلب الرابع

الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى

انتشار الضريبة

العلاقة بين نقل الضريبة واستهلاكها

٢٩١ — ليس نقل عبء الضريبة واستهلاكها بالاضطرابين الوحيدين اللذين يطرآن على توزيع الضرائب ، إذ كثيراً ماتصحبهما اضطرابات أخرى بعضها تابع لهما، والبعض الآخر مستقل عنهما ولكنها تنتهى كلها بوجه عام بأن تؤثر تأثيراً كبيراً أو

قليلا فيهما ، وقد درسنا نقل عبء الضريبة واستهلاكها كلا منهما على حدة كما لو كانا ظاهرتين منفصلتين مستقلتين إحداهما عن الأخرى ، ولكنهما فى الواقع ليسا دائماً كذلك وقد رأينا أن استهلاك الضريبة يكون عادة فى الحالات التى لاينتقل فيها عبؤها ، ولكن الضرائب كما رأينا لاتنتقل عادة كلها ، ولذا فإن الضريبة إذا أصابت إيراد رأس مال ليس من السهل تحويله إلى فرع آخر من فروع الإنتاج يمكن أن تستهلك فى الحدود التى لاينتقل فيها عبؤها ، فالضريبة قد يستهلك بعضها وينتقل عبء البعض الآخر .

نقل عبء الضرائب واستهلاكها وانتشارها :

٢٩٢ — ولكن نقل عبء الضريبة فى الحالات التى يتحقق فيها له آثار بعيدة :

فارتفاع ثمن السلعة التى تصيبها الضريبة يرفع نفقة إنتاج وثمن السلع الأخرى التى تعتمد على السلعة الأولى فى إنتاجها ، مما له على استهلاكها وإنتاجها هى أيضاً آثار شبيهة بالآثار على السلعة الأولى ويترتب على نقص إنتاج السلعة الأولى نقص استهلاك المواد الأولية كما ينقص عدد العمال الذين يعملون فى إنتاجها مما يترتب عليه نقص ثمن المواد الأولية وانخفاض أجور العمال ، مما ينتج عنه تحديد الزيادة النهائية فى نفقة الإنتاج وفى ثمن السلعة التى أصابتها الضريبة ، أى فى مدى انتقال الضريبة . هذا فوق أن ارتفاع ثمن السلعة التى فرضت عليها الضريبة إذ يغير ظروف التوازن الأولى لمستهلكيها ولغيرهم من المكلفين المحتملين يدفع بهؤلاء وأولئك إلى تغيير استهلاكهم لكثير من السلع فيزيدون من بعضها وينقصون من البعض الآخر .

فيترتب حينئذ على فرض الضريبة وعلى نقل عبئها ارتفاع بعض الأثمان، وانخفاض البعض الآخر . ولكن هذا الارتفاع والانخفاض يؤثران بدورهما على أثمان وعلى

استهلاك وإنتاج سلع أخرى وهكذا تحدث اضطرابات تختلف فى شدتها عند كثير من المستهلكين والمنتجين، ولذا فإن مايحدثه فرض ضريبة على سلعة من الاضطرابات لايلبث أن ينتشر إلى غيرها من السلع ويتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشار تنتقل بواسطتها الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى أفراد آخرين حيث يستفيد البعض منها ويضار البعض الآخر . ولكن فى الحدود التى تنتشر فيها الضريبة تنقص إيرادات رؤوس الأموال غير القابلة للنقل وتتمكن الضريبة أيضا من الاستهلاك ولذا فقد يحصل الاستهلاك ليس فقط بالنسبة لرأس المال المفروضة على إيراده الضريبة ولكن بالنسبة أيضاً لرؤوس أموال أخرى وذلك بتأثير انتشار الضريبة ولهذا فإن نقل عبء الضريبة وانتشارها واستهلاكها قد تحدث معا فى نفس الوقت .

الاضطرابات الأخرى التى تحدثها الضرائب

٢٩٣ — كذلك يضطر المكلفون الذين تقع عليهم الضريبة إلى تغيير استهلاكهم كباقى المستهلكين نظراً للتغيرات التى طرأت على الأثمان وفى الحدود التى لاتنتقل فيها الضريبة . لأن إيرادهم إذ ينقص فى تلك الحدود تتغير ظروف ميزانيتهم العائلية ، ويضطرون إلى توزيع إيرادهم المخفض على مختلف حاجاتهم توزيعا يخالف التوزيع السابق على فرض الضريبة،وذلك مما يؤثر بدوره أيضاً على أثمان وعلى إنتاج السلع المختلفة . وهذا التأثير يختلط بالتأثير الذى يحدث من باقى الاضطرابات وتشترك كلها معا فى رسم النتيجة النهائية .

— وثمة عامل آخر يشترك أيضاً فى تحديد النتيجة النهائية ، وهو الطريقة التى تتبعها الدولة فى استعمال ماتجبيه من الضرائب ، فقد تستعمله فى إنتاج خدمات نافعة اقتصاديا أو فى نفقات غير منتجة .

ففى الحالة الأولى : (بصرف النظر عن التأثير على سعر الفائدة وعلى استهلاك

الضريبة) يستفيد الذين سبق أن أفادتهم الضريبة مرة أخرى ، وأما الذين سبق أن أضرتهم فيعوضون تعويضاً كليا أو جزئيا .

أما فى الحالة الثانية : فتبقى الفوائد والأضرار كما هى ، ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد لأن الدولة لكى تؤدى الخدمات العامة مهما كانت تدفع مرتبات الموظفين وتشترى أشياء وما إلى ذلك، فإما أن تشترى نفس الأشياء التى لم يستهلكها الأفراد بتأثير الضريبة أو أشياء أخرى . فى الحالة الأولى لا ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة أو ينقص قليلا . كذلك لا يكون أثر باقى الاضطرابات كبيرا وفى الحالة الثانية ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة ويزيد انتاج السلع الأخرى وتكون التأثيرات المتوالية على الأفراد أشد .

٢٩٤ — وهكذا يحدث فرض ضريبة فى الأحوال التى ينتقل فيها عبؤها اضطرابات اقتصادية متعاقبة ، تنتشر من السلعة المفروضة عليها الضريبة إلى كل جهة . ولا يمكن الجزم عن أى الجهات تنتشر فيها هذه الاضطرابات ويمكن القول نظريا بأنها تنتشر فى كل نواحى الاقتصاد القومى وكذلك خارج الاقتصاد القومى ، وذلك للصلة الوثيقة الموجودة بين الاقتصاد القومى للدولة وبين الاقتصاد القومى للدول الأخرى .

ولكن تبقى هذه الاضطرابات فى العمل محدودة على العموم . للعقبات التى تجدها فى طريقها ، وعلى كل حال ينشأ عن انتشارها حالة توازن جديدة فى إحدى مناطق الاقتصاد القومى تكون فيها الأثمان والإنتاج والاستهلاك لمختلف السلع مختلفة عنها قبل فرض الضريبة كما يستفيد البعض ويضار البعض الآخر ويظهر التأثير النهائى للضريبة فى اختلاف أثمان واستهلاك وإنتاج السلع المختلفة فى حالة التوازن التى تنشأ بعد فرض الضريبة عنها فى حالة التوازن السابقة على فرضها .

تأثير الاضطرابات المختلفة على نقل عبء الضريبة :

٢٩٥ — ولكن رد الفعل المترتب على فرض ضريبة قد يؤثر بدوره على نقلها وقد سبق أن رأينا أن نقص إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة الذى لا بد من حدوثه فى حالة نقل الضريبة ، بتقليله كمية المواد الأولية واليد العاملة المستخدمة فى إنتاجها ، يؤدى إلى خفض أثمانها وخفض نفقة إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وخفض درجة انتقالها . كذلك قد تؤدى الاضطرابات الأخرى فى النهاية إلى نتيجة مماثلة . كما أن تغيير الاستهلاك الذى يضطر إليه المستهلكون على أثر فرض الضريبة وتغير الأثمان ، بتغييره درجة طلب مختلف السلع ، قد يغير طلب وثمن السلعة المفروضة عليها الضريبة وبالتالى مدى انتقال عبء الضريبة .

ولهذا قد يتبع نقل الضريبة طريقاً غير الذى ترسمه نظرية نقل العبء وذلك بتأثير العوامل المختلفة المباشرة وغير المباشرة التى سبق بيانها .

وتكون الاضطرابات غير المباشرة للضريبة أكبر وتأثيرها على نقل عبء الضريبة أعظم كلما قلت العوائق فى سبيل انتشار هذه الاضطرابات وكلما كان مبلغ الضريبة المفروضة كبيراً .

ولكى تختلف عملية نقل الضريبة فى النهاية اختلافاً كبيراً عما هو مبين يجب أن يتحقق هذان الشرطان معاً وهذا لا يحدث غالباً فى العمل — لأن العوائق والمقاومة توجد دائماً تقريباً وهى تحد من أثر عملية الانتشار وتخفف من قوة تأثيرها على نقل الضريبة . ولهذا إذا كان نقل عبء الضريبة يتبع فى بعض الأحوال طريقاً يختلف عما تحدده النظرية فلا يمكن مع ذلك فى غالبية الأحوال أن يحيد عنها كثيراً.

وهذه النظرية ولو أنها خطوة أولى إلا أنه يمكن اعتبارها على العموم دالة على الحقيقة دلالة كافية .

وهذه الاعتبارات المتعلقة بحالة الضرائب الخاصة أى بالضرائب التى تنتقل طبقا للنظرية ، تساعد أيضاً فى توضيح حالة الضرائب على مجموع الدخل أو على رأس المال والضرائب العامة على الأرباح أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً للنظرية . فهذه الضرائب ببقائها على عاتق المكلفين الذين يدفعونها تضطرهم إلى تعديل استهلاكاتهم وادخارهم فينقص استهلاك وادخار الأفراد ويزيد استهلاك الدولة وفى هذه الحالة أيضاً تتغير اتجاهات الاستهلاك وكذلك اتجاهات الإنتاج والأثمان للسلع المختلفة ولهذا فإن هذه الضرائب إذا لم تنتقل فى البداية بالمعنى السابق ، لا تلبث أن تحدث فى النهاية اضطرابات أخرى تغير حالة التوازن الاقتصادى الموجود وقت فرضها . وفى حالة الضرائب العامة على الأرباح قد يكون الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة مساوياً أو أقل أو أكثر عما كان عليه قبل فرض الضريبة .

ففى الحالتين الأوليين لاتنتقل الضريبة وتكون النظرية نقل عبء الضريبة التى تقول بأن الضريبة العامة غير قابلة للنقل منطبقة تماما،أما فى الحالة الثالثة فتنتقل بطريق غير مباشر ولاتكون النظرية منطبقة .

الخلاصة :

٢٩٦ ـ أن توزيع عبء الضريبة فى العمل يتبع القواعد الآتية :

(١) إن فرض ضريبة جديدة يحدث عادة اضطرابات اقتصادية عديدة منها نقل عبء الضريبة واستهلاكها وهما يمثلان مظهرين خاصين .

(٢) فى الأحوال التى يحدث فيها النقل والاستهلاك منفردين وينتهيان من نفسهما فإنهما يتبعان الطرق التى ترسمها النظريات السابق بيانها

(٣) ولكن فى الواقع يصاحب النقل والاستهلاك انتشار الضريبة كما يصاحبهما عدة تفاعلات فى اتجاهات مختلفة وبدرجات مختلفة .

(٤) وبتأثير هذه المجموعة من الاضطرابات والتفاعلات تحل محل حالة التوازن الاقتصادى التى كانت موجودة وقت فرض الضريبة حالة توازن جديدة تتميز بأثمان وإنتاج واستهلاك للسلع المختلفة ، تختلف عما كانت عليه قبل فرض الضريبة ٠

(٥) وفى نطاق هذا التوازن الاقتصادى الجديد ، يحدث نقل عبء الضريبة ويتحقق كلما صار الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة أعلى من ثمنها السابق .

(٦) وتبعا لتفاعل الاضطرابات المختلفة قد تتخذ عملية نقل الضريبة طرقا مختلفة عما ترسمه النظرية ، ولكن نظراً لمقاومة الوسط الاقتصادى يظل هذا التفاعل قاصراً وتكون التغيرات التى تطرأ على عملية نقل الضريبة فى النهاية قليلة الأثر .

(٧) ويمكن القول بوجه عام إن انتقال الضريبة يميل إلى أن يتبع ماترسمه النظرية ، كلما كثرت العوائق ومقاومات الوسط الاقتصادى وكلما قل مبلغ الضريبة:

(٨) إن الضرائب العامة والضرائب الشخصية على مجموع الدخل أوعلى رأس المال أى الضرائب التى لاتنتقل طبقاً للنظرية تحدث أيضاً اضطرابات فى التوازن الاقتصادى.

(٩) ينتج عن كل هذه الاضطرابات أن التوزيع الفعلى للعبء المالى سواء أكان عبء ضريبة واحدة أو عبء الضرائب كلها ، يختلف فى النهاية ، دائما عن التوزيع القانونى الذى تضعه القوانين المالية .

المبحث الثالث

القواعد الادارية للضريبة

٢٩٧ — تتعلق القواعد الإدارية للضريبة بتسوية الضريبة وتحصيلها وطرق الطعن فيها . وقد جمع آدم سميث فى مؤلفه المعروف (ثروة الأمم) القواعد الإدارية للضريبة ضمن قواعده الأربعة المشهورة وهى :

(١) قاعدة العدالة Justice

وتتلخص فى أنه يجب على كل فرد من رعايا الدولة أن يساهم فى نفقات الحكومة بحسب مقدرته أى بنسبة مايصيب من دخل يتمتع به فى حماية الدولة .

(٢) قاعدة اليقين Certitude-certainty

تتلخص فى أن الضريبة التى يلزم بها كل فرد يجب أن تكون محددة واضحة للممول ولأى شخص آخر . من حيث المبلغ المطلوب دفعه ، وميعاد الدفع ، وكيفيته .

(٣) قاعدة الملاءمة Commodité—convenience

ويقصد بها أن يكون تحصيل الضريبة فى الوقت وبالطريقة الأكثر ملاءمة للمكلف .

(٤) قاعدة الاقتصاد Economie—economy

تتلخص فى أن تكون نفقات تحصيل الضريبة أقل ما يمكن .

والقاعدة الأولى من هذه القواعد الأربعة تدخل ضمن القواعد القانونية للضريبة ، أما القواعد الباقية فتلخص القواعد الإدارية للضريبة .

فالقاعدة الثانية تنص على أن تكون الضريبة محددة ومعلومة من حيث الشخص الخاضع لها ، وموضوعها ، وسعرها ، ووقت ومكان وكيفية دفعها واجراءات التنفيذ الجبرى ويقتضى ذلك :

١ — أن تكون النصوص التشريعية المقررة للضريبة والأوامر الإدارية المطبقة والمفسرة لها واضحة لاغموض فيها وفى متناول فهم الجمهور،بحيث يعرف المكلف بسهولة مدى التزامه حتى يستطيع التظلم منه عند اللزوم .

٢ — أن يكون نظام الضرائب على شيء من الاستقرار فيقلل من تعديله ما أمكن ، لأن استقرار الضريبة يقلل من الشعور بعبئها .

المطلب الأول
تسوية الضريبة

٢٩٨ — يقصد بتسوية الضريبة (١) تحديد المبلغ الذى يجب أن يدفعه الممول .
وتتم تسوية الضريبة على مرحلتين .

المرحلة الأولى : تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة

المرحلة الثانية : تحديد دين الضريبة .

المرحلة الأولى
تقدير القيمة الخاضعة للضريبة

٢٩٩ — يتم تقدير المادة أوالقيمة الخاضعة للضريبة إما بواسطة الإدارة،أو بإقرار من الممول ، أو بالتبليغ من الغير .

§ ١ — التقدير بواسطة الإدارة

فى هذه الحالة تتولى الإدارة بنفسها تقدير القيمة الخاضعة للضريبة ، ويتم ذلك إما بطريقة المظاهر الخارجية ، أو بطريقة التقدير بالجزاف ، أو بطريقة التقدير المباشر .

ا طريقة المظاهر الخارجية (٢)

٣٠٠ — فى هذه الطريقة تعتمد الإدارة فى تقدير القيمة الخاضعة للضريبة على مظاهر خاصة يعينها القانون ، وهذه المظاهر خارجة فى الغالب عن موضوع الضريبة ، مثال ذلك اتخاذ القيمة الإيجارية للمسكان أو الأمكنة التى تشغلها المهنة ، والقيمة الإيجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة أساسا للضريبة على أرباح المهن الحرة . وهى الطريقة التى كانت مستعملة فى مصر حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ .

---

(1) Liquidation de l'mpôt

(٢) طريقة المظاهر الخارجية :
Système de signes extérieures ou Système indiciaire

وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والملاءمة والاقتصاد بالنسبة للادارة ، وعدم التدخل فى شئون المكلف .

و يؤخذ عليها :

(١) أن المظاهر الخارجية لا تدل بالضبط على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

(٢) أن الممول يستطيع أن يتهرب من تحمل جزء من الضريبة دون أن يقع تحت طائلة القانون بأن يقلل من المظاهر الخارجية لغناه ، كأن يسكن فى مسكن منخفض الإيجار فى حالة تقدير ربح المهنة على أساس القيمة الإيجارية للمسكن مثلا .

(٣) يضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تصلح فى جميع الأحوال فقد لا يكون لبعض المواد الخاضعة للضريبة مظاهر خارجية كالمرتبات والأجور ، وفوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولذلك فهى لا تصلح لكل أنواع الضرائب واستعمالها فى العصر الحديث قليل .

ب — طريقة التقدير بالجزاف [1]

٣٠١ — هذه الطريقة وسط بين طريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية ، وطريقة التقدير المباشر ، وهى تقوم على أساس تقريبى يستند إلى قرائن قانونية . والفرق بينها وبين طريقة المظاهر الخارجية أن الضريبة فى حالة التقدير بالجزاف تقع على الدخل نفسه مقيسا بالمظاهر الخارجية (القيمة الإيجارية مثلا) أما فى حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فالضريبة تقع على المظاهر نفسها ، ويترتب على هذا الفرق أن المشرع فى حالة التقدير بالجزاف يعطى عادة للممول الحق فى أن يثبت أن إيراده

---

(١) طريقة التقدير بالجزاف : Procédé forfaitaire

أقل مما يفترضه القانون ، أما فى حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فليس له هذا الحق .

وأكثر ماتستعمل هذه الطريقة فى فرض الضريبة على أرباح الاستغلال الزراعى ، لأن معظم المزارعين ليست لديهم حسابات منتظمة ولذا يفترض القانون أن الربح الزراعى يساوى القيمة الإيجارية مثلا أو ضعفها أو ثلاثة أمثالها .

ويعيب هذه الطريقة أنها تقوم على مجرد الظن لا على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

حـ — طريقة التقدير المباشر [1]

٣٠٢ — فى هذه الطريقة تقوم الإدارة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة دون أن تتقيد بقرائن يعينها القانون ، فإنها أن تلجأ إلى المعاينة والتحرى ، وجمع المعلومات عن المادة الخاضعة للضريبة .

وتمتاز : هذه الطريقة بأنها أكثر دلالة من الطريقتين السابقتين على مقدار القيمة الخاضعة للضريبة ، وأنه يمكن بواسطتها تقدير كل أنواع الدخول ، ولذلك فهى أكثر عدالة للممول ، وأغزر إنتاجا للخزانة العامة .

ويؤخذ عليها أنها أقل ملاءمة من الطريقة الأولى ، وأكثر تدخلا فى شئون المكلف ومضايقة له .

ويلتجأ إلى التقدير المباشر فى الأحوال التى يسهل فيها نسبياً تقدير القيمة الخاضعة للضريبة كما فى حالة الضرائب على إيرادات الثروة العقارية ، كالضريبة على الأراضى الزراعية أو على العقارات المبنية .

---

(١) طريقة التقدير المباشر ، Méthode de la Constatation directe

ولا يلتجأ إليه فى الأحوال الأخرى إلا إذا امتنع الممول عن تقديم إقراره أو حساباته أو مستنداته ، فتقوم الإدارة حينئذ بالتقدير بنفسها كما فى حالة الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

وطريقة التقدير المباشر أكثر الطرق استعمالا فى النظم المالية الحديثة ، وهى متبعة فى مصر بالنسبة لضريبة الأطيان وضريبة المبانى على أساس القيمة الإيجارية ، وبالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ، والضريبة العامة على الإيراد عند امتناع الممول عن تقديم إقراره أو حساباته أو مستنداته .

§ ٢ — إقرار الممول

٣٠٣ — إقرار الممول هو الوسيلة المنطقية لتحديد القيمة الخاضعة للضريبة ؛ لأن الممول هو خير من يعينها ، على أنه يخشى ألا يقرر الحقيقة ، نظراً لمصلحته الظاهرة فى تقليل قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ولذا يخضع القانون دائماً هذا الإقرار لرقابة الإدارة ، ويعطيها حق مراجعة الممول فيه ، وتعديله إذا لزم الأمر ، بل ويعطيها الحق أيضاً فى طلب توقيع عقوبات رادعة على الممول الذى يحاول تقديم معلومات غير صحيحة فى إقراره بقصد التهرب من دفع الضريبة .

وإقرار الممول هو الطريقة العادية التى تتبعها معظم الدول الحديثة بالنسبة لغالبية الضرائب ، وهى مستعملة فى مصر بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . والضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الإيراد ، ورسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات ، وفى تحديد الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل .

§ ٣ — التبليغ من الغير

٣٠٤ — قد يلزم القانون الشخص المدين بقيمة المادة الخاضعة للضريبة بتقديم

إقرار عنها ، تجبى الضريبة على أساسه ، كإلزام صاحب العمل بتقديم إقرار عن أجور عماله ، وهذا الإقرار يخضع أيضاً لرقابة الإدارة ومراجعتها مخافة أن يتفق المدين مع الدائن على التهرب من الضريبة .

وقد يكتفى بالإقرار الذى يقدمه المدين ، أو يلزم الدائن بتقديم إقرار آخر ، وقد يتولى الممول دفع الضريبة أو يدفعها المدين عنه ويحاسبه عليها ، وهذه الطريقة الأخيرة تسمى « بالجباية من المصدر » أو « الحجز عند المنبع [١] » .

وميزتها : بالنسبة للخزانة العامة أنها تقلل من فرص التهرب والغش المالى ، إذ لا مصلحة للغير فى إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وتعريض نفسه للعقوبات التى ينص عليها القانون ، بل لعل له ، على العكس ، مصلحة فى بيان هذه المادة وإلا دفع هو عنها الضريبة لأنها تعد من التكاليف بالنسبة إليه .

أما ميزتها بالنسبة للممول فهى أنها تمنع عنه التحريات والتدخل فى شئونه ، يضاف إلى ذلك أنها تقلل من شعوره بعبء الضريبة ، لأنها تستقطع من الدخل قبل أن يصل إلى يده . غير أنها لا تصلح للتطبيق على جميع الضرائب .

وطريقة الجباية من المصدر والتبليغ بواسطة الغير مطبقة فى مصر بالنسبة إلى الضريبة على إيراد القيم المنقولة ، وبعض حالات الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، والضريبة على المرتبات والأجور .

---

(١) الحجز عند المنبع : Stoppage à la source بالفرنسية و Deduction of tax at the source بالانجليزية .

المرحلة الثانية

تحديد دين الضريبة

إذا تم تقدير المادة الخاضعة للضريبة تبدأ المرحلة الثانية وهى : تحديد دين الضريبة ، ويمكن الوصول إلى ذلك بإحدى طريقتين :

الأولى : طريقة التوزيع ، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة توزيعية (١) .

الثانية : طريقة التحديد أو القياس ، ويطلق الضريبة فى هذه الحالة ضريبة تحديدية أو قياسية (٢) .

٣٠٥ — فطريقة **التوزيع** تتلخص فى أن القانون يعين المبلغ الذى يجب تحصيله من جميع المكلفين ، ثم يوزع هذا المبلغ فيما بعد على الأقسام الإدارية للدولة ، فيعين لكل مديرية نصيب ، وتوزع كل مديرية نصيبها على المراكز التابعة لها ، ثم يوزع كل مركز نصيبه على المكلفين التابعين له حسب مقدرتهم التكليفية .

أما طريقة **التحديد** فتتلخص فى أن المشرع يحدد سعر الضريبة ، أى النسبة المئوية التى يجب أن يؤديها كل مكلف عن المادة الخاضعة للضريبة ، ولا يتعرض لتحديد مجموع حصيلتها .

٣٠٦ — **ومميزات طريقة التوزيع** : بساطتها ، وثبات الحصيلة ، واشتراك الممولين فى التوزيع ، ومنع التهرب أو الغش من أن يؤدى إلى قلة الحصيلة ، لأنه إنه إذا تهرب أحد الممولين حمل العبء غيره .

---

(١) ضريبة توزيعية : Impôt de répartition

(٢) ضريبة تحديدية : Impot de quotité

ويعاب عليها : عدم التناسب مع مقدرة الممولين ، وعدم المرونة فلا تزيد حصيلتها في أوقات الرواج ولا يخف عبؤها في فترات الكساد ، وأنها قد تؤدي إلى ظلم بعض الممولين ، إذ قد يتهرب من دفعها بعض ذوي النفوذ ويلقون بالعبء على غيرهم [١] .

وتمتاز طريقة التحديد : بمرونتها وبأنها تقضي على كل غبن مالي ، ولكنها تستلزم لتطبيقها نظاماً فنياً دقيقاً لحصر القيم الخاضعة لها .

ويعاب عليها : أنه يسهل معها التهرب من الضريبة أكثر من طريقة التوزيع ، وأن المبلغ الذي يفلح المكلف في التهرب من دفعه يضيع على الخزانة العامة ، على العكس من الطريقة الأولى ، لأن ما يفلح بعض المكلفين في عدم دفعه يدفعه الآخرون فلا يضيع على الخزانة العامة شيئاً ، كما سبق القول .

وقد كانت طريقة التوزيع هي المتبعة في تحصيل الضرائب في الأزمنة القديمة لبساطتها ، ولكن عدل عنها في الوقت الحاضر .

ومثال ضريبة التوزيع في مصر ضريبة الخفر منذ تقريرها في سنة ١٨٨٤ إلى أن حولت في سنة ١٩٣١ إلى ضريبة تحديدية في المدن المفروضة فيها عوائد الأملاك بنسبة ٢٠ ٪ من تلك العوائد .

كذلك كان كثير من الضرائب قبل إتمام الإصلاح المالي ضرائب توزيع .

---

(١) ذكر Allix أن في فرنسا عندما كانت الضريبة العقارية تحدد بطريقة التوزيع كان متوسط سعرها أثناء المدة من سنة ١٨٩١ حتى سنة ١٨٨٩ : ٣و٠٧ ٪ ، على أن ممولي بعض المراكز كانوا يدفعونها بسعر ٠ر١٥ ٪ بينما كان ممولو بعض المراكز الأخرى يدفعونها بسعر ٤٢ر٢١ ٪ .

المطلب الثانى

تحصيل الضريبة[١]

٣٠٧ — تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد إخطار الممول بالمبلغ الذى يجب دفعه وتنص القاعدة الثالثة من قواعد آدم سميث على أن الضريبة يجب أن تجبى بالكيفية وفى الأوقات **الأكثر ملائمة للمكلف**، ويقصد بذلك تيسير الدفع على المكلف بأن تكون المواعيد التى تحدد للتحصيل وطريقة التحصيل ملائمة للممول ، كأن يطالب بالدفع فى الأوقات التى يرجح أن تكون لديه فيها أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط ، أو أن يمنح آجالا للتسديد ، وألا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة .

٣٠٨ — وتنص القاعدة الأخيرة على **الاقتصاد فى مصاريف الجباية** فهى فى صالح الممول ، لأنه هو الذى سيتحمل تلك المصاريف فى النهاية ، كما أنها فى صالح الخزانة ، لأن المغالاة فى نفقات الجباية تؤدى فى نهاية الأمر إلى قلة غلة الضريبة .

٣٠٩ — وتحصيل الضريبة إما أن يكون **مباشرا** أى بواسطة موظفى الدولة ، أو بطريق **الالتزام** بأن يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة فى منطقة معينة مقدماً كل سنة ، على أن يقوم هو بتحصيلها من الممولين ، وعلى أن تساعده السلطات الإدارية فى التحصيل ، والطريقة الأولى أفضل بالنسبة للممول وللخزانة ، أما الطريقة الثانية فكانت مستعملة قديماً ، ويعيبها أنها تعطى الملتزم سلطات واسعة كثيراً ما يسىء استعمالها . ويرهق الممولين وبخاصة ضعافهم . هذا إلى أنه يكون له إدارة ضخمة

---

(١) تحصيل الضريبة : Recouvrement de l'impôt

لا تلبث أن تصبح دولة داخل دولة ، ويمكنه مركزه كمحتكر من أن يملى شروطه على الحكومة .

٣١٠ — وتتولى جباية الضرائب فى مصر بالطريق المباشر ثلاث مصالح حكومية تتبع وزارة الخزانة ، وهى : مصلحة الضرائب ، ومصلحة الأموال المقررة ، ومصلحة الجمارك .

أما **مصلحة الضرائب** فتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضرائب على كسب العمل ، ورسم الأيلولة على التركات ؛ وضريبة التركات ، ورسم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد .

وتقوم **مصلحة الأموال المقررة** بتحصيل ضريبة الأطيان ، والضريبة على العقارات المبنية ، وضريبة الخفر ، وضريبة الملاهى ، وتقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة ، أو لمجالس المديريات ، أو لبعض الهيئات الأخرى كبنك التسليف الزراعى والتعاونى ، وبنك الائتمان العقارى .

وتتولى **مصلحة الجمارك** تحصيل الضرائب الجمركية وما يتبعها من الرسوم وضرائب الإنتاج .

مواعيد التحصيل

٣١١ — تختلف مواعيد التحصيل فى مصر باختلاف الضرائب .

فضريبة الأطيان تحصل على قسطين : القسط الشتوى ، ويتراوح بين ربع وثلث الضريبة السنوية ، ويدفع فى مايو أو يونية بمناسبة محصول القمح ، والقسط الصيفى ،

ويتراوح بين ثلاثة أرباع وثلثى الضريبة السنوية ، ويدفع فى سبتمبر أو اكتوبر بمناسبة محصول القطن .

وتحصل الضريبة على العقارات المبنية مقدماً على قسطين متساويين خلال الخمسة عشر يوماً الأولى من شهرى يناير ويوليه من كل سنة .

وتستحق الضريبة على إيراد القيم المنقولة فى نفس المواعيد المقررة لسداد الإيرادات التى تسرى عليها الضريبة .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فسنوية ، وتدفع مرة واحدة فى الميعاد المحدد لتقديم الإقرار (ثلاثة شهور من انتهاء سنة الممول المالية) ، ويجوز تقسيطها بشروط معينة .

والضريبة على المرتبات والأجور شهرية .

وتؤدى الضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الإيراد خلال الثلاثة شهور الأولى من السنة الميلادية عن إيرادات السنة السابقة ، ويجوز أن تدفع ضريبة المهن غير التجارية مقدماً على أربعة أقساط بشروط خاصة .

ويدفع رسم الأيلولة على التركات ، والضريبة على التركات مرة واحدة ، ويجوز تقسيطهما فى أحوال خاصة على مدة لا تزيد على عشر سنوات ، وذلك بشروط خاصة بينها القانون .

أشكال الوفاء

٣١٢ — دين الضريبة واجب الأداء فى مقر الجهة الحكومية المختصة بتحصيل

الضريبة دون حاجة إلى مطالبة الممول بأدائها فى مقره[١] ، ويتم دفع الضريبة بعدة طرق أهمها :

(١) — الوفاء المباشر ، بأن يورد الممول بنفسه ، أو من يمثله قانوناً ، مبلغ الضريبة إلى جهة التحصيل المختصة .

(٢) — الوفاء غير المباشر ، بأن يقوم بتوريد الضريبة إلى الجهة المختصة شخص آخر غير الممول ، ويحدث ذلك بالنسبة للضرائب التى تجبى من المصدر ، كأن تورد الشركة المساهمة الضريبة على إيراد القيم المنقولة المستحقة على توزيعاتها ، وكأن يقوم صاحب العمل بتوريد الضريبة على المرتبات والأجور المستحقة على موظفيه وعماله .

(٣) — الدمغة ، وذلك بلصق طوابع دمغة على العقود والمحررات والمطبوعات والسجلات ، أو باستعمال أوراق مدموغة ، أو بختم الأوراق بالدمغة .

(٤) — التسجيل ، وذلك بتسجيل الأعمال القانونية الخاضعة للضريبة ، أو تقييدها فى السجلات العامة فتدفع الضريبة بمناسبة ذلك .

(٥) — الاحتكارات المالية ، بأن تضيف الدولة مبلغ الضريبة إلى ثمن السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة والتى تحتكر إنتاجها أو بيعها .

ضمانات التحصيل :

٣١٣ — تتمتع الهيئات العامة بامتيازات وضمانات للتحصيل أهمها :

---

(١) يعبرون عن ذلك فى فرنسا بقولهم : « l'impôt est Portable et non querable » دين الضريبة مجلوب غير مطلوب » .

ولا يمنع ذلك الإدارة من أن تسعى هى إلى المكلف لمطالبته بإداء الضريبة تيسيراً عليه ، وتحرياً لسرعة التحصيل ، ولكنه إجراء تقوم به من تلقاء نفسها دون أن يلزمها القانون به .

(١) — إجراءات سريعة لتحصيل الضرائب ، كجباية الضرائب بواسطة أوراد، دون انتظار صدور حكم بذلك من القاضي .

(٢) — إذا تأخر الممول في السداد تتخذ ضده إجراءات الحجز الإداري والبيع الجبري (طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ في شأن الحجز الإداري المعدل بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٥٨ ، وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٥ بتنفيذ أحكامه) .

(٣) — تتمتع الخزانة العامة بحق امتياز في الدرجة الأولى (المادة ١١٣٩ من القانون المدني) (١) .

(٤) — لا يترتب على تقديم معارضة في قيمة الضريبة وقف دفعها ، إذ القاعدة في الضرائب ، « الدفع ثم الاسترداد » (Solve et repete)

المقاصة في ديون الضريبة

٣١٤ — لا ينقضي دين الضريبة بالمقاصة مع دين حكومي آخر إلا بنص صريح يجيزه ، لأن مصلحة الدولة المالية تستلزم تحصيل الضرائب بانتظام ، وفقاً لتقديرات الميزانية ، ولأن قواعد المحاسبة العامة تتعارض مع تسوية الدين بطريق المقاصة ، يضاف إلى ذلك أن الديون الحكومية تدفع بعد إجراءات طويلة معقدة ، إذ يجب أولا أن يسوى الدين ، أي يحدد مبلغه ، ثم يصدر الأمر بدفعه ، ثم يدفع فعلا من موظف آخر غير من أمر بالدفع ، على ما سنوضحه عند الكلام على تنفيذ الميزانية . أما دين

---

(١) تنص المادة ١١٣٩ من القانون المدني على أن « ١ — المبالغ المستحقة للخزانة العامة من ضرائب ورسوم وحقوق أخرى من أي نوع كان يكون لها امتياز بالشروط المقررة في القوانين والأوامر الصادرة في هذا الشأن .

٢ — وتستوفى هذه المبالغ من ثمن الأموال المثقلة بهذا الامتياز في أية يد كانت قبل أي حق آخر ، ولو كان ممتازاً أو مضموناً برهن رسمي عدا المصروفات القضائية » .

الضريبة فتنبغى جبايته بسرعة ، لمواجهة النفقات العامة . كما أنه لا يكفى ، لإمكان المقاصة أن يكون الدينان من نوع واحد ، بل يجب أن يكونا من قوة واحدة ، فإذا كان أحدهما قابلا للحجز كدين الضريبة فانه لا يقاص فى دين غير قابل للحجز كالدين المطلوب من الحكومة (المادة ٣٦٤ (ج) من القانون المدنى) .

ولا يرى البعض ما يمنع من المقاصة فى دين الضريبة ، ولا فى قواعد المحاسبة العامة ما يحول دون إجرائها ، هذا إلى أن تلك القواعد لا تتبع فى جميع الأحوال ، فالدين المستحق على الخزانة مثلا يمكن أن ينقضى بواسطة اتحاد الذمة ، كما لو آلت بعض سندات الدين العام إلى الدولة عن طريق الشراء أو غيره ، إذ ينقضى دينها حيث تجتمع لها صفتا الدائن والمدين ، دون حاجة إلى تسوية للدين ، فأمر بدفعه ثم دفع فعلى له ، مما تقضى به قواعد المحاسبة العامة لانقضاء الديون التى على الدولة

هذا من ناحية الفقه ، أما القضاء فان مجلس الدولة الفرنسى لا يسلم بجواز المقاصة فى دين الضريبة ، بينما يجيزها القضاء فى مصر ضمناً ، كذلك أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة فى مصر مجتمعاً بجواز المقاصة فى ديون الضريبة ، سواء أكانت من نوع واحد أو من أنواع مختلفة ، وسواء أكانت عن نفس السنة أو عن أية سنة تالية لها أو سابقة عليها ، طالما توافرت شروط المقاصة .

وقد أخذت مصلحة الضرائب فى مصر برأى مجلس الدولة ، وأجازت المقاصة فى ديون الضريبة على أن يطلبها صراحة صاحب المصلحة فيها .

المطلب الثالث

طرق الطعن

٣١٥ — يعطى المشرع للممول الحق فى أن يطعن فى دين الضريبة ، أو فى التقديرات الخاصة به ، وينص القانون المنظم لكل ضريبة على طريقة الطعن والجهة المختصة بنظره .

والفصل فى منازعات الضرائب والرسوم فى مصر من اختصاص القضاء العادى بوجه عام ، على أنه لما صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة نص فيه (م ٨ — سابعاً) على أن يكون الفصل فى تلك المنازعات من اختصاص القضاء الإدارى وحده ، وهو الجهة الطبيعية ، باعتبار أن الروابط التى تنشأ بين الممول والإدارة ذات طبيعة إدارية ، على أن هذا الاختصاص لم ينفذ انتظاراً لتنظيمه ولتنظيم إجراءاته فى القانون الذى سيصدر بتنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة (م ٧٣ فقرة ٢ من القانون المذكور) .

كذلك نص القرار بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة (وهو الذى حل محل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره) فى الفقرة ٣ من المادة الثانية منه ، على أنه بالنسبة إلى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها وفقا لقوانينها الخاصة . . . وكل ذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائى متضمنا تنظيم هذه المنازعات

الفصل الرابع

نظام الضرائب

٣١٦ — نظام الضرائب فى دولة ما هو مجموع الضرائب السارية فى تلك الدولة فى وقت معين ، ولكى يكون هناك نظام حقيقى للضرائب يجب أن تكون الضرائب منسقة تنسيقاً منطقياً بحيث يكمل بعضها بعضاً ، فلا يكون هناك ازدواج أو مجال للتهرب ، وبحيث يكون عبؤها موزعا على المكلفين توزيعاً عادلا على قدر المستطاع .

وتلجأ الدول عادة كلما احتاجت إلى الأموال إلى فرض ضرائب جديدة أو زيادة سعر الضرائب الموجودة ، دون أن تراعى المحافظة على التناسق الموجود بين الضرائب المختلفة ، وتكون النتيجة أن يفقد نظام الضرائب تناسقه بعد مرور فترة من الزمن ، ويصبح من الضرورى مراجعته وإعادة التناسق إليه ، مع مراعاة حاجة الخزانة ، وظروف الممولين ، ومن هنا كانت الإصلاحات المالية الشاملة التى تقوم بها الدول من وقت لآخر ، لجعل نظام ضرائبها متمشياً مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة ، ومع الحاجات المتزايدة للخزانة العامة ، ولكى تعيد إليه التناسق الذى سبق أن فقده بفعل التعديلات المتوالية .

٣١٧ — ويختلف نظام الضرائب فى عصر عنه فى عصر آخر ، باختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والحاجات المالية للدولة .

ففى المجتمعات البدائية ، حيث كانت الثروة مكونة تقريباً من الأراضى ، وحيث كانت حاجات الدولة قليلة ، ولم يكن للنقود فى نظامها الاقتصادى دور ظاهر ، كانت الضرائب السائدة ، هى الضرائب المباشرة على رأس المال وكانت تؤدى عيناً ، ثم

حلت محلها فى عصر تال الضرائب المباشرة على الناتج الإجمالى ، أو الدخل الإجمالى ، وكانت تؤدى عيناً أيضاً ، ثم الضرائب المباشرة على الناتج الصافى أو الدخل الصافى ، وكانت تؤدى عيناً فى البداية ، ثم أصبحت تدفع نقداً بعد ذلك .

كذلك ظهرت فى نفس الوقت الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، وعلى انتقال الملكية ، وأخذت فى الازدياد بازدياد حاجة الخزانة العامة للأموال .

٣١٨ — وكان الانتقال من نظام الضرائب على الناتج الإجمالى إلى نظام الضرائب على الناتج الصافى تقدما كبيراً ، لأن النفقات التى يجب خصمها من الناتج الإجمالى للحصول على الناتج الصافى هى فى الحقيقة مكافآت لعناصر الإنتاج ، وهذه النفقات تؤول إلى أفراد مختلفين كلما كان النظام الاقتصادى قائماً على تقسيم العمل وتخضع هى أيضاً للضرائب ، وبذلك حلت محل الضريبة الواحدة على الناتج الإجمالى — للأرض أولا ثم للصناعات بعد ذلك — ضرائب مختلفة على الأجزاء المختلفة التى ينقسم إليها الناتج الإجمالى ، أى على مختلف الدخول الصافية لعناصر الإنتاج ، وهكذا كان الانتقال من الضريبة على الناتج الإجمالى إلى الضريبة على الناتج الصافى مؤدياً إلى ظهور الضرائب على الدخول الصافية لمختلف عناصر الإنتاج ، أى إلى نظام **الضرائب العينية** الذى كان سائداً فى البلاد المتمدنة طيلة جزء كبير من القرن التاسع عشر ، والذى كانت الضرائب مفروضة فيه على كل من دخل الأراضى والمبانى ورؤوس الأموال المنقولة ، والصناعة والتجارة والعمل دون مراعاة للأشخاص ولا لمقدرتهم التكليفية .

٣١٩ — وقد كان هذا النظام كافياً عند ما كان تركز الثروات محدوداً ، والتقدم الاقتصادى بسيطاً إذ كان الدخل الشخصى لكل فرد مكوناً من نوع واحد من الدخول ، كما أنه لم تكن هناك فروق كبيرة بين ظروف الأفراد

الاقتصادية ، ولذلك كان فرض ضريبة نسبية على أنواع الدخول العينية كافيا لكى تكون الضريبة مفروضة طبقاً للمقدرة التكليفية للممول على وجه التقريب ، ولم يشعر أحد بالحاجة إلى فرض أنواع أخرى من الضرائب .

فلما كثرت الفروق بين دخول مختلف الأفراد تبعا للتقدم الاقتصادى ولتركز الثروات ، أصبحت الضريبة النسبية لا تكفى لتوزيع أعباء الضرائب على الأفراد توزيعا يتناسب مع مقدرتهم التكليفية ، فاتجهت المالية العامة نحو نظام **الضرائب الشخصية** حيث تستكمل الضرائب العينية على فروع الدخل بضريبة شخصية تصاعدية على الدخل الكلى ، وفى بعض الأحوال على رأس المال . وأخيراً حل محل هذا النظام فى كثير من الدول نظام يعتمد على **ضريبة موحدة** تحل محل الضرائب النوعية والضريبة العامة معا ، وتسرى الضريبة الموحدة على جميع إيرادات الممول دون تمييز لمصادرها أو لطبيعتها .

الدخل التكليفى

٣٢٠ — سايرت فكرة الدخل التكليفى تطور نظام الضرائب ، والدخل التكليفى هو ذلك الجزء من الدخل الحقيقى أو من الدخول الحقيقية الذى تفرض عليه الضريبة وتقاس به .

ففى نظام الضرائب على الناتج الصافى يتكون الدخل التكليفى من الناتج الإجمالى مطروحا منه نفقات الإنتاج .

وفى نظام الضرائب الشخصية يتكون الدخل التكليفى من الدخل الإجمالى مطروحا منه نفقات الإنتاج ، وبعض مبالغ أخرى ، كالخصم للأعباء العائلية ، وفوائد الديون ، لكى يصبح العبء التكليفى متمشيا على قدر المستطاع مع المقدرة التكليفية للممول .

ويعتبر الدخل التكليفى لأصحاب الدخل الأدنى صفراً ، لأن الدخل الأدنى يعفى من الضرائب فى العصر الحديث .

وفى كثير من الدول يكون الدخل التكليفى مساويا للدخل الحقيقى بعد خصم جزء منه مساو للحد الأدنى للدخل .

كذلك لا تعامل الدخول العينية التى يتألف منها الدخل الشخصى للممول معاملة واحدة ، لأن طبيعة كل واحد منها تختلف عن طبيعة الآخر . ولذلك يميز بينها ، ويتوصل إلى هذا التمييز إما بتطبيق سعر مختلف للضريبة على كل نوع من أنواع الدخول أو بتطبيق سعر واحد ، وإنما بعد إجراء خصوم مختلفة ، وفى هذه الحالة يقابل الدخل الحقيقى دخولا تكليفية مختلفة .

والدخل التكليفى فى نظام الضرائب الشخصية أقل بوجه عام من الدخل الحقيقى ، وفى بعض الأحوال يكون أقل منه كثيراً .

٢٢١ - وبالرغم من اتجاه المالية العامة الحديث نحو نظام الضرائب الشخصية لايزال كثير من البلاد محتفظا بالضرائب غير المباشرة على التداول والاستهلاك - وهى كما هو واضح لاتتفق ونظام الضرائب الشخصية - إلى جانب الضرائب المباشرة ، لأن لكل من النوعين مزايا وعيوب ، ومزايا الواحدة تصلح من عيوب الأخرى ، كما سبق أن رأينا [١].

وسنستعرض فيما يلى أنواع الضرائب المباشرة ، ثم الضرائب غير المباشرة فى إيجاز .

---

(١) راجع ص ١٧٨ فيما سبق.

المبحث الأول

الضرائب المباشرة

تفرض الضرائب المباشرة إما على الدخل ، أو على رأس المال ، أو على الزيادة التى تحصل فى قيمة كل منهما .

ولذلك يمكن تقسيم الضرائب المباشرة إلى :

(ا) ضرائب على الدخل .

(ب) ضرائب على رأس المال .

(ح) ضرائب على زيادة قيمة الدخل أورأس المال .

المطلب الأول

الضرائب على الدخل

تعريف الدخل وخصائصه :

٣٢٢ — لم تضع التشريعات تعريفا جامعا للدخل ، على الرغم من أنه أساس النظم الحديثة فى الضرائب . ويمكن القول بأن الدخل من الوجهة الفنية هو : « كل ثروة جديدة ، نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود ، يحصل عليها فرد أو جماعة ، أثناء فترة زمنية معينة بشكل دورى ، ويمكن استهلاكها دون مساس بمصدر الدخل » .

يتضح من هذا التعريف أن الدخل يتميز بالخصائص الآتية : —

(١) — أنه ثروة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود .

فسكن المالك فى منزله يعد دخلا لأنه يمكن تقويمه بالنقود ، بتحديد القيمة الإيجارية للمنزل . أما الخدمات التى تؤديها الزوجة فى إدارة المنزل فلا تعد دخلا . كذلك تمتع المالك بمجموعة من الصور الفنية لا يعد دخلا .

(٢) أنه ثروة جديدة .

أى لم تكن موجودة من قبل فى صورة أخرى ، فالمبلغ الناتج عن بيع عقار أو منقول ليس دخلا ، لأنه ليس ثروة جديدة .

(٣) أن الإنسان يحصل عليه أثناء فترة زمنية معينة .

فكرة المدة ضرورية لفكرة الدخل وهذه المدة قد تطول أو تقصر ولكنها عادة سنة ما لم ينص على خلاف ذلك . ومبدأ السنة يختلف باختلاف الأحوال ، وقد يتفق مع مبدأ السنة الميلادية ، وهو أول يناير وقد يكون أول السنة المالية للدولة أو أى تاريخ آخر .

(٤) أنه ثروة دورية .

أى محتملة العودة والتكرر بانتظام ، كإيجار المنزل ، وإيجار الأراضى الزراعية وأرباح الأسهم وفوائد السندات ، ومرتب الموظف ، وأجر العامل ، والمعاش .

وبناء على هذه الصفة لا تعتبر دخلا الأرباح العارضة التى يحققها شخص من مضاربة عرضية فى البورصة كما لا تعتبر دخلا الزيادة فى قيمة رأس المال التى يحصل عليها شخص من بيع عقار له . وذلك على العكس من الأرباح التى يحصل عليها المحترفون من المضاربين وتجار العقارات لانتفاء صفة الدورية فى الحالة الأولى ووجودها فى الحالة الثانية .

على أن بعض الكتاب تميل إلى اعتبار جميع الأرباح سواء أكانت عارضة أم غير عارضة ، دخلا يخضع للضريبة ، ومن هؤلاء العالم الأمريكى سليجمان .

(٥) أنه قابل للاستهلاك دون مساس بمصدره (الدخل) .

يقتضى هذا الشرط أن يكون مصدر الدخل قابلا للبقاء ومصدر الدخل قد يكون كما رأينا رأس المال أو العمل أو رأس المال والعمل معاً .

وليس معنى بقاء المصدر أن يكون دائماً لا يفنى ، فقد يقل الدخل أو ينعدم بسبب المرض أو الوفاة أو احتراق المنزل مثلا .

ويترتب على الاحتفاظ بمصدر الدخل ضرورة صيانته ، وضمان دوامه واستغلاله استغلالا ملائماً حتى يظل الإنتاج دورياً ، لذلك يجب أن يستنزل من الدخل الإجمالى ، قبل سريان الضريبة عليه المبالغ الآتية :

(ا) نفقات إنتاجه . و (ب) تكاليف صيانة مصدره . و (ح) مبلغ آخر يسمح تجمعه سنة بعد أخرى بالاستعاضة عما يتلف من مصدر الدخل بغيره ، وهو ما يعرف بقسط الاستهلاك ، وهو ضرورى لكل مصادر الدخل من رأس مال أو عمل ، ويختلف باختلاف نوع المصدر ، وما يتبقى وهو ما يطلق عليه **الدخل الصافى** ، هو الذى تفرض عليه الضريبة . أى أن الضريبة تفرض على الجزء من الدخل الذى يخصص للاستهلاك وللادخار .

٣٢٣ — ذلك هو الدخل بالمعنى ، الفنى ، غير أن المشرع لا يلتزم دائماً هذا المعنى ، بل يتوسع فيه أحياناً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويضيق منه أحياناً أخرى لتحقيق بعض الأهداف السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية فيجعله يشمل فى الحالة الأولى مبالغ لا تعد دخلا من الوجهة الفنية ، كبعض الإيرادات العارضة ، أو الزيادة فى قيمة رأس المال ، ولا يدخل فيه فى الحالة الثانية مبالغ لا شك فى أنها جزء من الدخل ، كما يفعل عند ما يريد إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، أو إعفاء فوائد السندات الحكومية من الضرائب .

٣٢٤ — ويجب أن نفرق بين **تكاليف** الحصول على الدخل **واستعمالات** الدخل ، فتكاليف الحصول على الدخل هى المبالغ التى لا بد من إنفاقها للحصول على

الدخل فهى **الوسيلة** إلى الدخل . أما استعمال الدخل فهو الانتفاع به ، إما عن طريق استهلاكه أو استثماره فهو **الغاية** من الدخل ، والقاعدة إن استعمالات الدخل تسرى عليها الضريبة بخلاف تكاليف الحصول عليه ، إذ يجب خصمها من الدخل قبل سريان الضريبة عليه ، فإذا أمن تاجر على حياته وأمن على محل تجارته ضد الحريق فإن قسط التأمين ضد الحريق يعتبر تكليفاً على الدخل لا تسرى عليه الضريبة على الأرباح التجارية ، بخلاف قسط التأمين على حياته فيعتبر استعمالا للدخل وتسرى عليه الضريبة المذكورة[1] . وإذا كان لطبيب سيارة يستعملها فى زيارة مرضاه وفى نزهته ، فإن نفقاتها يكون بعضها من تكاليف الدخل ويجب خصمها منه والبعض الآخر من استعمالاته فلا يخصم .

٣٢٥ — ويلاحظ أن الدخل فى التشريع الضريبى لا ينطبق انطباقاً تاماً مع تعريف الدخل عند الاقتصاديين أو المشتغلين بالمحاسبة ، فهناك بعض عناصر قد تعتبر من الدخل فى تشريع الضرائب بينما لا تعد كذلك فى الاقتصاد أو المحاسبة ، كما أن تشريع الضرائب قد يسمح بأن تستقطع من الدخل بعض عناصر لا تسمح المحاسبة باستقطاعها منه ، كذلك قد تسمح المحاسبة باستقطاع عناصر لا يسمح تشريع الضرائب باستقطاعها[2]

مصادر الدخل :

٣٢٦ — أشرنا فيما سبق إلى أن الدخل يأتى إما من العمل أو من رأس المال

---

(١) هذا ما لم يقرر المشرع عكس ذلك ، كما فعل مشرعنا أخيراً بالقرار بقانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٩ إذ أجاز خصم أقساط التأمين على حياة الممول لمصلحته أو لمصلحة زوجه وأولاده من وعاء الضريبة العامة على الإيراد ، على ألا تتجاوز الأقساط ٥٠٪ من صافى الإيراد الكلى السنوى أو مائتى جنيه أيهما أقل .

(٢) الدخل فى علم المحاسبة هو الفرق بين الايرادات والمصروفات بعد استبعاد كافة الاحتياطيات لمقابلة الخسائر الفعلية والمحتملة .

أو منهما معاً ، وكل مكلف يستمد دخله إما من مصدر واحد أو من عدة مصادر ، فقد يمتلك أراض أو مبان أو أسهماً أو سندات أو قد يباشر صناعة أو تجارة أو مهنة حرة أو وظيفة ، وكل مصدر من هذه المصادر يغل دخلا ، يطلق عليه **الدخل النوعى أو الفرعى** ، ويطلق على مجموع الدخول التى ترد للممول من المصادر المختلفة **الدخل الكلى** .

§ ١ — أنواع الضريبة على الدخل

يمكن تناول الدخل بالضريبة بعدة طرق :

الضرائب العينية :

٣٢٧ — فقد تفرض ضرائب عينية على بعض فروع الدخل ، لاعلاقة لإحداها بالأخرى ، بل يكون لكل منها نظامها الخاص بها الذى قد يختلف عن نظام غيرها من الضرائب . وهى تقع على ناتج المال الخاضع للضريبة . وهذا النوع أول ما استعمل من ضرائب الدخل .

الضريبة ذات الفروع :

٣٢٨ — وقد تفرض ضريبة ذات فروع (Impôt cédulaire) ، تحل محل كل الضرائب السابقة وهى ضريبة تحليلية ، تصيب مصادر دخل كل فرد ، وتنقسم إلى فروع بعدد مصادر الدخل ، من أراض زراعية ، ومبان ، وقيم منقولة ، وأرباح تجارية وصناعية ... الخ .

وتفترق هذه الضريبة عن الضرائب العينية المختلفة السابقة ، فى أنها تقع على كل أجزاء الدخل المختلفة عند مصادرها لكى تلحق الدخل الكلى للفرد ، ونظامها واحد

بالنسبة إلى كل فروع الدخل ، ولـكنه لا يمنع من اختيار طريقة التقدير والجباية الأكثر ملاءمة لـكل فرع ، ومن تنويع المعاملة المالية حسب مصدر الدخل : فيستعمل فيما يتعلق بطريقة التقدير اقرار الممول بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية ، والتبليغ من الغير بالنسبة لدخل العمل ، والتقدير المباشر بالنسبة لدخل العقارات . ويستعمل فيما يتعلق بالجباية ، طريقة الحجز عند المنبع بالنسبة لدخل العمل ، والقيم المنقولة ، ويطبق فيما يتعلق بتنويع المعاملة سعر أقل بالنسبة للضريبة على دخل العمل .

وأول ما استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل فى انجلترا سنة ١٧٩٨

الضريبة العامة :

٣٢٩ — وقد تفرض ضريبة عامة على الدخل (Impôt global) ، وهى ضريبة شخصية تركيبية ، تقع على الدخل الـكلى ، لا عند مصادره ، ولـكن عند مستقره وهو المـكلف ، عندما تتجمع بين يديه الدخول المختلفة مكونة دخله الـكلى وتمتاز عن الضريبة ذات الفروع بأنها أقرب إلى تحقيق العدالة منها ، لأنها تنظر إلى مركز الممول فى مجموعه ، وتسرى على الدخل الذى يتبقى له بعد خصم ما يكون قد دفعه من الضرائب الأخرى ، وفوائد الديون التى قد تـكون مستحقة عليه ، وإعفاء حد أدنى للدخل ، وخصم مبالغ للأعباء العائلية ، ويكون سعرها تصاعدياً . والصعوبة التى يمـكن أن نلاقيها بالنسبة لهذه الضريبة هى فى تقدير الدخل الخاضع لها ، وأقرب الطرق إلى المنطق هى أن يعهد بالتقدير إلى الممول نفسه ، بواسطة إقرار يقدمه إلى الإدارة التى يكون لها الحق فى مناقشته فيه ، وتصحيحه إذا لزم الأمر ، غير أن هذه الطريقة يعيبها ما سبق أن أشرنا إليه من أنها أكثر تدخلا فى شئون المـكلف ، لأن التحقق من صحة إقراره يستلزم فحص كل نواحى نشاطه ، وكل مصادر دخله ، أى مركزه الاقتصادى كله ، مما يقتضى نظاماً إدارياً فنياً دقيقاً .

وأول من استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل بروسيا سنة ١٨٩٢

الجمع بين النوعين :

٣٣٠ — وقد اتجهت الدول ، حتى عهد قريب ، نحو الجمع بين النوعين السابقين : الضريبة على فروع الدخل ، والضريبة العامة على الدخل الكلى فى صورة ضريبة تكميلية حتى تستفيد الدولة من مزايا كلا النوعين .

وقد جمعت انجلترا بين النوعين لأول مرة فى ميزانية سنة ١٩٠٩ — ١٩١٠ ومن الدول التى تبعتها فى ذلك فرنسا حتى سنة ١٩٥٠ وإيطاليا .

الضريبة الموحدة :

٣٣١ — غير أن كثيراً من الدول اتجهت حديثاً إلى الاكتفاء بفرض ضريبة موحدة على مجموع الدخل ، تحل محل الضريبتين السابقتين تيسيراً على المكلفين واقتصاداً فى نفقات الجباية .

ويتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يعامل الدخول عادة معاملة واحدة دون تمييز بينها ، أياً كان مصدرها ، وأياً كانت طبيعتها ، ويجعل سعر الضريبة واحداً بالنسبة لجميع أنواع الدخول ، والأحكام المتعلقة بتحديد الوعاء ، وإجراءات الربط والطعن والتحصيل موحدة ، وهو لا يتطلب من الممول أن يقدم غير إقرار واحد يتضمن جميع إيراداته من جميع المصادر ، لإدارة ضريبية واحدة ، بدلا من إقرارات متعددة فى مواعيد مختلفة لإدارات ضريبية متباينة ، ويفحص إقراره مرة واحدة خلال مدة واحدة معينة بالنسبة لجميع إيراداته ، ويصدر ربط واحد بالضريبة المستحقة ، وإذا كانت هناك أوجه للطعن فالجهة التى تنظر فيه واحدة ، وإجراءاته واحدة ، كل ذلك يوفر للممول وللادارة الوقت والجهد ، ويخفف الأعباء عنهم ، يضاف إلى هذا أن الممول

فى نظام الضريبة الموحدة يكون أقدر على تحديد التزاماته تحديداً واضحاً ، والوفاء بها وممارسة حقوقه ، كما أن الإدارة تكون فى مركز أفضل ، يمكنها من فحص إقرار كل ممول ، ويساعدها على ضبط إيراداته ونفقاته ، وتحديد التزاماته وأعبائه .

ونظام الضريبة الموحدة أقرب إلى تحقيق العدالة ، إذ يسمح للممول بأن يخصم من إيراداته بعض النفقات الشخصية التى لا تخصم عادة فى نظام للضرائب النوعية ، مثل أقساط التأمين والنفقات الطبية ، هذا إلى أن إخضاع الإيرادات على اختلاف أنواعها إلى ضريبة موحدة يساعد على التقليل من فرص التهرب أمام المكلفين ، فجميع الإيرادات ، مهما كانت طبيعتها أو مصدرها يسرى عليها سعر واحد ، بينما التفاوت فى أسعار الضرائب النوعية من شأنه أن يجعل كثيراً من الممولين يعملون على التحول من الضريبة ذات السعر المرتفع إلى ضريبة أخرى ذات سعر منخفض .

غير أن نظام الضريبة الموحدة ، لكى يؤدى إلى النتائج المرجوة منه ، يستلزم نمو الوعى الضريبى لدى الممولين ، فيعرف كل منهم واجبه قبل الخزانة العامة ، ويعتاد إمساك حسابات منتظمة تساعد على حصر إيراداته على وجه الدقة ، هذا من ناحية الممول ، أما من ناحية الإدارة المالية ، فإن نظام الضريبة الموحدة لا ينجح إلا إذا كان القائمون بتطبيقه على جانب كبير من الكفاءة والخبرة فى شئون الضرائب .

ولا يعنى نظام الضريبة الموحدة اقتصار النظام الضريبى على ضريبة واحدة ، فقد تفرض أكثر من ضريبة فيه . فهو يفرق عادة بين الشخص الطبيعى والشخص المعنوى ، كما قد يفرق بين الشخص المقيم والشخص غير المقيم . ويفرض ضريبة على إيرادات الشخص الطبيعى ويفرض غيرها على إيرادات الشخص المعنوى ، ويفرض على المقيم ضريبة تختلف فى أسعارها وطبيعتها عن الضريبة التى يفرضها على غير المقيم .

والضريبة التى تفرض على الشخص الطبيعى فى هذا النظام ضريبة شخصية ، وهى

قد تكون ضريبة واحدة ذات سعر تصاعدى ، وقد تكون مكونة من شعبتين تكمل إحداها الأخرى ، أولاها نسبية تسرى على الدخل التكليفى أولا ، والثانية إضافية أو تكميلية ذات سعر تصاعدى وتسرى على الدخل بعد ذلك .

أما الشخص المعنوى فيخضع لضريبة نسبية عادة وقد يظل سعرها واحداً مهما بلغ مقدار الربح ، وقد يزيد السعر إذا تجاوز الربح حداً معيناً .

تلك هى الخطوط الرئيسية لنظام الضريبة الموحدة ، وكل دولة تبنى على هذه الخطوط الرئيسية النظام الذى يتفق مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية ، كما سنرى فى الفقرة التالية.

§ ٢ — ضريبة الدخل فى بعض الدول

كانت انجلترا أول دولة أوروبية أدخلت ضريبة الدخل ضمن نظام ضرائبها ، ثم اقتبستها منها الدول الأخرى . وندرس فيما يلى الخطوط الرئيسية لضريبة الدخل فى بعض الدول .

ضريبة الدخل فى انجلترا Income - tax

٣٣٢ — فرضها للمرة الأولى فى سنة ١٧٩٨ وليم بت Pitt رئيس وزراء انجلترا فى ذلك الوقت لتمويل الحرب ضد فرنسا ، ثم ألغيت وأعيدت مرتين ، واستمرت مؤقتة عدداً من السنين ، ثم استقرت نهائياً فى نظام الضرائب الانجليزى منذ سنة ١٨٦٠ . وهى الآن عماد ذلك النظام .

والدخل مقسم فيها إلى خمسة فروع Schedules

١ ـ الفرع A : ويشمل دخل الملكية العقارية من أراض ومبان ، أو ما يعادل القيمة الإيجارية ، إذا كان المالك يستغل أرضه بنفسه ، أو يسكن منزله .

٢ ـ الفرع B : ويشمل دخل استغلال الأراضى من متنزهات وحدائق وغابات

وأراض مستخدمة فى ممارسة الهوايات المختلفة كالألعاب الرياضية ، واصطبلات الخيل. ما عدا دخل الاستغلال الزراعى فإنه يدخل الآن فى الفرع D ، بعد أن كان يدخل فى الفرع B .

٣ ـ الفرع C : ويشمل إيرادات القيم المنقولة التى تصدرها الحكومات الأجنبية وحكومات الدومنيون والمستعمرات إذا دفعت داخل المملكة المتحدة عن طريق وسيط مقيم بها كأحد البنوك .

٤ ـ الفرع D : ويشمل أرباح التجارة والصناعة والمهن الحرة ، وإيرادات السندات العامة ، والخصم وفوائد النقود والمدفوعات السنوية . وما لا يدخل فى الفرع السابق من دخل القيم الأجنبية ، والدخول الناتجة من أموال خارج المملكة المتحدة ، وكل دخل لا تشمله الفروع الأخرى .

٥ ـ الفرع E : ويشمل المرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات .

وهذا التقسيم لا يستند إلى أساس علمى ، وهو مستمد من اعتبارات عملية إذ يرجع إلى الطريقة المستعملة فى تقدير وجباية الضريبة ، ويمتاز بأنه لا يدع مجالا لأى نوع من الدخول للتهرب من الضريبة .

والقاعدة المتبعة فى انجلترا بالنسبة لجباية الضرائب ، هى الجباية من المنبع فتجبى الضريبة قبل أن يصل الدخل إلى صاحبه ، وإذا احتاجت الإدارة إلى إقرار فإنها تطالبه فى معظم الأحوال من شخص آخر غير المكلف ، لا تكون له عادة مصلحة شخصية فى إخفاء الحقيقة .

ومعظم حصيلة هذه الضريبة (نحو ثلاثة أخماسها) يأتى من الفرع D ، وسعرها واحد لكل الفروع وهو يحدد كل سنة بقانون الميزانية تبعاً لحاجة الدولة إلى الأموال،

ويعبر عنه بكذا بنساً أو كذا شلناً ضريبة لكل جنيه من الدخل ، وكان يتراوح حول ٥٪ قبل الحرب العالمية الأولى ، ثم أخذ فى الزيادة حتى بلغ قبل الحرب العالمية الثانية ٢٥٪ من الدخل .

ويمنح القانون الممول إعفاءات وخصوصاً للحد الأدنى للمعيشة ، وللأعباء العائلية، وسن الممول وأقساط التأمين على الحياة التى يدفعها ، كما يميز بين الدخول المكتسبة ، وهى المستمدة من العمل وحده أو من اشتراك العمل مع رأس المال ، والدخول غير المكتسبة ، فلا يجعل الضريبة تسرى على كل الدخل المكتسب وذلك مهما كان مركز المكلف .

وفى ميزانية سنة ١٩٠٩ ــ ١٩١٠ تقرر فرض ضريبة إضافية تصاعدية على مجموع الدخل(Super tax) وهى ضريبة عامة من النوع التركيبى ، ولا تتناول إلا الدخول التى تزيد عن حد معين ، وقد تحولت فى سنة ١٩٢٨ إلى سعر إضافى Surtax يفرض على دخل سنة الربط .

لهذا أصبح لضريبة الدخل بنوعيها صفة تصاعدية وتنازلية فى الوقت نفسه ، فهى تصاعدية بالنسبة للضريبة الإضافية وتنازلية بالنسبة للضريبة على فروع الدخل ، وكل شخص يثبت أن مجموع دخله لا يتجاوز مبلغا معينا يعفى إعفاء تاماً من الضريبة ، وإذا تجاوز الدخل مستوى الإعفاء سرت الضريبة فقط على ما تجاوزه ، ويخصم مقدار من الدخل للأعباء العائلية ، وتخفف الضريبة بالنسبة للأقسام الأولى من الدخل . كذلك يعفى من الضريبة جزء كبير من الدخول المكتسبة .

هذا عن الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين ، أما شركات الأموال ، فلها ضريبتان خاصتان هما : الضريبة على الدخل IncomeTax وضريبة الأرباح (Profits Tax.)

ضريبة الدخل فى الولايات المتحدة :

٣٣٣ ـ تأخذ الولايات المتحدة بنظام الضريبة الموحدة . وكانت ضرائب الدخل قبل تعديل الدستور فى سنة ١٩١٣ من اختصاص الولايات ، ثم أعطيت الحكومة التعاهدية حق فرضها بمقتضى التعديل المشار إليه .

ويفرق التشريع الأمريكى بين الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على دخل الشركات .

(ا) ففيما يتعلق بالضريبة الأولى ، فإنها ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal Tax) وسعرها نسبى ، والضريبة الإضافية (Surtax)وسعرها تصاعدى.

أما الضريبة النسبية فتسرى على مجموع الدخول الإجمالية بعد طرح نفقات الحصول عليها ومصاريف إدارة وصيانة مصدر الدخل،والتبرعات وفوائد الديون التى على الممول وبعض الضرائب والنفقات الطبية فى حدود معينة ، والخسائر غير المتعلقة بإنتاج الدخل كالناتجة عن حريق أو سرقة ، كما يمنح القانون بعض إعفاءات وبخاصة للحد الأدنى للدخل ، وللأعباء العائلية ولسن الممول ولفقد البصر .

والضريبة الإضافية تصاعدية بالشرائح ويتراوح سعرها بين ١٧ ٪ و٨٨ ٪ .

(ب) أما الضريبة على دخل الشركات(Corporate Income Tax)فقدفرضت على دخل الشركات للمرة الأولى فى سنة ١٩٠٩ وكان سعرها وقتئذ ١ ٪ ثم أخذيزداد تدريجياً حتى وصل إلى ٤٠ ٪ أثناء الحرب العالمية الثانية ، وهى تسرى على الأرباح سواء وزعت أم لم توزع ، وهى ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal Tax) وتسرى بمعدل ٣٠ ٪ من صافى الربح ، والضريبة الإضافية (Surtax) وتسرى على ما يزيد من ربح الشركة عن قدر معين (٢٥ ألف دولار) بمعدل ٢٢ ٪ .

وسعر الضريبة العادية تنازلى بالنسبة للمنشآت التى تقل أرباحها عن حد معين .

ضريبة الدخل فى فرنسا

٣٣٤ ـ وأدخلت فرنسا ضريبة الدخل فى نظام ضرائبها فى سنة ١٩١٧ بعد خمسين عاماً من الكفاح البرلمانى وضعت أثناءها عدة مشروعات قوانين ، رفضت كلها الواحد بعد الآخر . وكانت تتكون من ضريبتين ، الأولى من النوع التحليلى الإنجليزى على فروع الدخل ولكنها لا تشمل الضريبة العقارية،والأخرى من النوع التركيبى البروسى على الدخل الكلى ومضافة إلى الأولى،وقد عدل هذا النظام على أثر الإصلاح المالى الأخير فى نهاية سنة ١٩٤٨ (مرسوم رقم ١٩٨٦ لسنة ١٩٤٨ الصادر فى ٩ ديسمبر) ، وقد أخذ المشرع الفرنسى فى هذا التعديل بالنظام الأمريكى الذى يخضع الأشخاص المعنوية لنظام ضريبى يختلف عن النظام الذى يسرى على الأشخاص الطبيعيين ، كما رأينا .

أما الأشخاص الطبيعيون فقد أخضعهم لضريبة ذات شعبتين : أولاها ضريبة نسبية ، وهى التى حلت محل الضرائب النوعية . والثانية ضريبة إضافية تصاعدية ، وهى التى حلت محل الضريبة العامة على الإيراد .

ويتكون وعاء **الضريبة النسبية** (Taxe Proportionnelle) من الإيرادات والأرباح التى كانت تخضع للضرائب النوعية ، وهى الإيرادات العقارية ، وإيرادات رءوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح الاستغلال الزراعى ، والمرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات والإيرادات المرتبة مدى الحياة وأرباح المهن غير التجارية وجعل سعر هذه الضريبة ١٨ ٪ من مجموع الإيرادات المذكورة ، مع تخفيض هذا السعر إلى النصف بالنسبة لإيرادات كسب العمل والحرف والمهن غير التجارية التى لا تتجاوز حداً معيناً .

واحتفظ بالنظام القديم – إلا فى بعض تفاصيل بسيطة – فيما يتعلق بتقدير الإيراد، وربط الضريبة،وجعل تحصيلها بطرق الحجز فى المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور والقيم المنقولة وبعض دخول المهن غير التجارية .

وأعفى القانون مبلغاً معيناً من مجموع دخل الممول للأعباء العائلية .

أما **الضريبة الاضافية التصاعدية** (Surtaxə progressive) فيتكون وعاؤها من مجموع صافى إيرادات الممول فى سنة الربط ما خضع منها للضريبة النسبية وما لم يخضع لها ، مثل إيرادات المنشآت الجديدة .

ويخصم للممول من إيراداته الإجمالية : فوائد الديون ، والنفقات الملزم بها،وجميع الضرائب المباشرة التى دفعها أثناء السنة . ماعدا الضريبة الإضافية التصاعدية نفسها ، والغرامات ، وأقساط التأمين الاجتماعى ، والتأمين على الحياة .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، يتراوح سعرها بين ١٠ ٪ و ٦٠ ٪ ، والشريحة الأولى معفاة ، وتزاد الضريبة على الممول إذا كان أعزباً أو مطلقا أو أرملا ولا يعول أولاداً وتتجاوز إيراداته حداً معينا .

وكل من الضريبتين النسبية والإضافية التصاعدية مفروضة سنوياً على الدخول التى تحققت فى نفس السنة التى يتناولها الربط ، ويتم الربط باسم رب الأسرة باعتباره مسئولا عن مجموع إيرادها ، إلا فى حالة الزوجة المنفصلة عن زوجها ،والأولاد إذا طلب رب الأسرة معاملتهم معاملة مستقلة من حيث الضريبة ، وتربط الضريبة فى محل إقامة الممول فى فرنسا ، وإذا تعددت تلك المحال ربطت عليه فى المكان الذى به منشأته الأساسية .

هذا فيما يتعلق بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين .

أما الضريبة على دخل الأشخاص المعنوية والشركات فقد أخضع لها المشرع أرباح شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات والاتحادات التعاونية فى غير أحوال الإعفاء ، والمنشآت العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية والشركات المدنية ، وتخضع لها أيضاً شركات التضامن وشركات التوصية البسيطة إذا اختارت أن تعامل كشركات الأموال .

وتسرى الضريبة على الأرباح الحقيقية السنوية كما تتضح من الدفاتر والمستندات وقد جعل سعرها ٣٤ ٪ ويتبع فى تحديد الأرباح وفى ربط الضريبة الطرق التى كان معمولا بها بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية .

وتعفى بعض الهيئات من الضريبة إعفاءاً جزئياً أو كليا بقصد تشجيع الاقتصاد القومى أو لغير ذلك من الأسباب . كجمعيات التعاون الزراعية .

ضريبة الدخل فى كندا

٣٣٥ — تأخذ كندا أيضا بنظام الضريبة الموحدة على الدخل ، وهى تفرق بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية ، وتفرض على كل منهما ضريبة خاصة .

(ا) ففيما يتعلق بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين يفرق التشريع الكندى بين الدخل المكتسب (earned income) وهو الدخل الناتج من العمل أو من تضافر العمل ورأس المال، والدخل غير المكتسب (Unearned income) ، وهو الدخل الناتج عن رأس المال ويخضع هذا الأخير ، إذا زاد عن قدر معين ، لضريبة إضافية (Surtax) إلى جانب الضريبة الأصلية التى تسرى على نوعى الدخل .

ويقدم الممول إقراراً واحداً يذكر فيه كل ما حصل عليه من دخول أثناء السنة الميلادية ، وقد بين القانون كيفية تحديد الدخل الإجمالى وهو على أساس فعلى ، والعناصر

التى تخصم من الدخل الإجمالى للوصول إلى الدخل الصافى ، ثم ما يستبعد من الدخل الصافى للأعباء الشخصية والأعباء العائلية .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، ويتراوح سعرها بين ١٥ ٪ على الشريحة الأولى و ٨٠ ٪ على الشريحة الأخيرة ، ويتغير السعر من سنة لأخرى حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

(ب) أما الضريبة التى تخضع لها الأشخاص المعنوية كالشركات ، فسعرها ١٨ ٪ إذا لم يتجاوز الربح حداً معينا ، و ٤٧ ٪ إذا زاد على ذلك .

والتوزيعات التى تجريها الشركات وتسرى عليها الضريبة الخاصة بالشركات ، تعود وتخضع للضريبة المقررة على الأشخاص الطبيعيين بصفتها بعض دخلهم .

وكيفية تحديد الدخل الإجمالى ، وما يخصم منه (فيما عدا الخصم للأعباء الشخصية والأعباء العائلية) . وكذلك الأحكام العامة ، والإجراءات الخاصة بتقديم الإقرارات وفحصها وربط الضريبة وتحصيلها واحدة تقريبا للأفراد والشركات ، غير أن السنة المالية للشركات يجوز ألا تتفق مع السنة الميلادية .

ويفرق النظام الضريبى الكندى من جهة أخرى بين المقيم وغير المقيم ، سواء كان شخصا طبيعيا أم شخصا معنويا . ويخضع المقيم للضريبة على مجموع دخله من جميع المصادر أما غير المقيم فلا تسرى الضريبة بالنسبة له إلا عن الدخل المستمد من مصدر موجود فى كندا .

وفيما يتعلق بتحصيل الضريبة ، تستعمل طريقة الحجز فى المنبع : (١) بالنسبة للمرتبات والمهايا والأجور وما فى حكمها من أتعاب وعمولات وأى مبلغ يدفع مقابل خدمة ما ، بالنسبة للمقيم وغير المقيم على حد سواء . وذلك مع تقديم الإقرار السنوى

أيضا (ب) كما تستعمل بالنسبة للايرادات الناشئة فى كندا والمستحقة لغير المقيمين بها، فتحجز الضريبة من هذه الإيرادات بمجرد وضعها تحت تصرف صاحب الإيراد غير المقيم وتورد للخزانة العامة . وهذه الإيرادات تخضع دون أى تخفيض فيها ، لضريبة نسبية خاصة ، لكى يسهل حجزها فى المنبع .

أما فى غير الحالتين السابقتين فان الممول يدفع الضريبة المستحقة على دخله من واقع الإقرار المقدم منه وما ترى الإدارة إدخاله عليه من تعديلات .

وتدفع الضريبة أثناء السنة الضريبية التى يتحقق فيها الإيراد ، على أقساط شهرية بالنسبة للشركات ، وكل ثلاثة أشهر بالنسبة للأفراد ، ويحدد مقدارها الممول طبقا لما يقدره لنفسه من دخل خلال السنة الضريبية التى يحاسب عنها ، أو طبقا لدخله الصافى الفعلى أثناء السنة الضريبية السابقة . ثم يسوى الحساب عند تقديم الإقرار فى نهاية السنة ، ويدفع ما ينقص عما أسفر عنه الحساب ، أو يسترد ما يزيد عليه .

وتستحق فائدة مقدارها ٦ ٪ عن كل قسط يتأخر الممول فى تسديده ، وعن الفروق التى تستحق للخزانة .

الضريبة الألمانية على الدخل : (Einkommensteuer)

٣٣٦ — هى مثال النوع التركيبى للضرائب على الدخل ، وقد بدأت بروسيا بفرضها سنة ١٨٩١ ، إذ كانت الضرائب المباشرة من اختصاص الولايات ، والضرائب غير المباشرة من اختصاص الإمبراطورية ، ثم أخذت بها باقى ولايات الإمبراطورية الألمانية ، وفى سنة ١٩٢١ أصبحت هذه الضريبة من ضرائب الرايخ (الدولة) ، على أثر الإصلاح المالى الذى تم بعد الحرب العالمية الأولى وأدمجت بمقتضاه مالية الولايات فى مالية الرايخ .

٣٣٧ — وأدخلت إيطاليا الضريبة على الدخل الكلى فى نظام ضرائبها فى سنة ١٩٢٣ ، وطبقت ابتداء من أول يناير ١٩٢٥ ، وهى من النوع التركيبى البروسى .

٣٣٨ — أما مصر فقد فرضت ضريبة على الإيراد العام، وهى من النوع التركيبى بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ الذى عدل فيما بعد عدة مرات ؛ وبجانب هذه الضريبة توجد ضريبة الأطيان ، وضريبة المبانى ، وهى من الضرائب العينية ولكل منهما نظامها الخاص بها ، والضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وكسب العمل . وهى من النوع التحليلى[1].

المطلب الثانى

الضرائب على رأس المال

تعريف رأس المال وخصائصه

٣٣٩ ـ رأس المال هو كل مال مادى أو معنوى ، يمكن تقديره بالنقود ويدر دخلا أو قابل لأن يدر دخلا ، ويمتلكه الفرد فى لحظة معينة .

والمال المادى يشمل المنقول والعقار كالمبانى والأراضى الزراعية ، أما المال المعنوى فمثال حق ملكية الأسهم والسندات .

والمال الذى يدر دخلا كالمبانى السكنية.أما القابل لأن يدر دخلا فمثاله الأراضى الفضاء ، تدر دخلا إذا استعملت ، والحلى تدر دخلا إذا بيعت واستثمر ثمنها .

ورأس المال لا يمكن تقديره إلا فى لحظة معينة ، كآخر السنة مثلا ، وهو فى ذلك على النقيض من الدخل الذى لا بد لتقديره من فترة من الزمن كسنة أو شهر أو أسبوع أو يوم أو ساعة .

---

(١) يرجع لشرح نظام الضرائب المصرى إلى كتاب المؤلف « موجز فى شرح الضرائب »

أنواع الضريبة على رأس المال .

٣٤٠ ـ الضرائب التى تفرض على رأس المال على نوعين :

(١) ضرائب سعرها بسيط فيمكن دفعها من الدخل .

(٢) ضرائب سعرها مرتفع فتدفع من رأس المال ، وتؤدى إلى اقتطاع جزء منه .

ضرائب رأس المال التى تدفع من الدخل ، ومجال تطبيقها

٣٤١ ـ يمتاز هذا النوع من الضرائب بالمزايا الآتية :

(١) أنها تتناول رؤوس الأموال المنتجة وغير المنتجة كالأراضى الفضاء .

(٢) أنها نافعة للاقتصاد القومى لأنها تدفع الناس إلى محاولة استثمار رؤوس الأموال العاطلة للحصول على دخل تؤدى منه الضريبة ، وتظهر فائدة تلك الضرائب من هذه الناحية بالأخص فى أوقات الكساد .

(٣) أنها تسمح بالتمييز بين دخل رأس المال ودخل العمل ، وذلك بجعل رأس المال يتحمل ضريبتين إحداهما على رأس المال والأخرى على دخل رأس المال .

(٤) ويضيف بعض الكتاب إلى ذلك أن تقدير رأس المال أسهل من تقدير الدخل .

(٥) ويضيف آخرون إلى المزايا السابقة مزية أخرى هى أن الضريبة التى تلحق الدخل عن طريق رأس المال أكثر عدالة من الضريبة التى تلحق الدخل مباشرة ، لأن رأس المال فى نظرهم أدق فى الدلالة على المقدرة التكليفية من الدخل .

٣٤٢ ـ وضريبة رأس المال التى تدفع من الدخل قد تتخذ صورة ضريبة وحيدة سنوية ، تفرض على ثروة كل شخص ، أو صورة ضريبة تكميلية إلى جانب الضريبة على الدخل . ويعيب الصورة الأولى ، إلى جانب ما يعيب الضريبة الواحدة أنها تعفى كسب العمل من كل ضريبة ، وإذا كان ثمة ما يبرر إعفاء الدخول البسيطة الناتجة

من العمل ، فلا يوجد ما يبرر إعفاء الدخول الكبيرة ، أما الصورة الثانية فمن مزاياها أنها تلحق رؤوس الأموال العاطلة أى التى لا تأتى بدخل ولا تخضع للضريبة على الدخل لهذا السبب ، والأموال النقدية والحسابات الجارية . وهى فى هذا تحقق عمومية الضريبة . وأنها تصلح من عيب الضريبة على دخل القيم المنقولة التى قد تنطوى على تمييز مجحف بمن يستثمرون أموالهم فى الأسهم حيث يزداد عنصر المخاطرة ، بدلا من السندات حيث يقل هذا العنصر [1] .

يضاف إلى ذلك أن هذه الضريبة تعتبر وسيلة للرقابة على إقرار الممول بالنسبة لضرائب الدخل ، وذلك عن طريق مقارنة إقراراته بعضها ببعض .

ولم يطبق نظام الضريبة الواحدة على رأس المال ، أما الضريبة التكميلية ، فقد فرضتها ألمانيا ، وكان سعرها فى بداية الأمر ½ ٪ ثم عدل نظامها فى يناير سنة ١٩٤٦ ، وجعل سعرها تصاعدياً بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، كذلك فرضت إيطاليا فى سنة ١٩٣٩ ضريبة تكميلية على رأس المال الذى يزيد على حد معين ، وكان سعرها فى البداية ½ ٪ ثم زيد بعد ذلك إلى ¾ ٪ .

ضرائب رأس المال التى تقتطع جزءاً منه

٣٤٣ — أما الضرائب على رأس المال ذات السعر المرتفع ، والتى تسدد من

---

(١) فاذا فرض أن شخصين لدى كل منهما ١٠٠٠ جنيه وإن أحدهما يستثمر مبلغه فى أسهم تغل له دخلا قدره ١٠٠ جنيه (بمعدل ١٠ فى المائة) وإن الآخر يستغل مبلغه فى سندات تدر له دخلا مقداره ٥٠ جنيها (بمعدل ٥ فى المائة) فاذا كانت الضريبة مفروضة على رأس المال بسعر ١ فى المائة فان كلا من الشخصين يدفع عشرة جنيهات ضريبة أما إذا كانت الضريبة على الدخل بسعر ١٠ ٪ فان أولهما يدفع عشرة جنيهات بينما يدفع الثانى خمسة جنيهات فقط ، أى أن الأول يدفع مبلغا أكبر مع أنه أحق بالرعاية، لأنه إذ يستثمر أمواله فى الأسهم يتعرض لأخطار أكبر من التى يتعرض لها الثانى — ولكى يتحقق هذا يجب أن تكون الضريبة مفروضة على القيمة الاسمية الاسهم والسندات لا على قيمتها السوقية .

رأس المال ، فلا تكون إلا ضرائب غير عادية ومؤقتة ، ويلتجأ إليها عادة عقب الحروب لتصفية أعبائها كإعادة تعمير ما خربته الحرب ، أو لاستهلاك جزء من الدين العام الذى يزداد كثيراً بسبب نفقات الحرب ، أو لمعالجة التضخم النقدى .

ويطالب الاشتراكيون بفرضها كوسيلة للتقليل من التفاوت بين الثروات .

وأهم أنواع هذه الضرائب : الضريبة الاستثنائية على رأس المال . والضريبة على التركات .

§ ١ — الضريبة الاستثنائية على رأس المال (١)

٣٤٤ — فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى فى بعض الدول كألمانيا والنمسا وإيطاليا ، وجعل تحصيلها على أقساط سنوية ، ولكنها لم تحقق النتائج التى كانت ترجى منها . كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا (سنة ١٩٤٥) .

ويرى أنصارها أنها أفضل وسيلة لإنقاص الدين العام مما يؤدى إلى تخفيض الاعتمادات المخصصة لسداده فى الميزانية ، ويحرر مبالغ ليست قليلة ، تستطيع الدولة استخدامها فى وجوه جديدة للنفقات العامة أو فى تخفيض الضرائب . غير أنها قد لا تؤدى إلى نقص كبير فى نفقات خدمة الدين العام إلا إذا توافرت ظروف معينة ، فتسديد الدين العام فى انجلترا مثلا عن طريق ضريبة على رأس المال كان مستطاعاً بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض العامة وقتئذ ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديداً ، على العكس من الحال بعد الحرب العالمية الثانية ، إذ انخفض سعر الفائدة على القروض العامة انخفاضاً كبيراً بينما زاد تصاعد الضرائب المذكورة كثيراً .

---

(1) Prélèvement Sur le capital-Capital Levy

كذلك قد تؤدى هذه الضريبة إلى زيادة التضخم النقدى بدلا من الحد منه ، إذا عمد الأفراد إلى الاقتراض من البنوك لسداد الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن الضريبة على رأس المال المرتفعة السعر قد تؤثر تأثيراً سيئاً فى حصيلة ضرائب الدخل وضرائب التركات .

ويعترض البعض على فرضها لأنها قد تؤدى إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج إذا لم تكن هناك قيود على الصرف ، أو كانت هناك ثغرات فى الرقابة على النقد ، كما قد تعانى الصناعة منها ، وتتدهور قيمة الأراضى والثروات المنقولة نتيجة عرض الممولين هذه الثروات للبيع فى وقت واحد للحصول على أموال حاضرة لدفع الضريبة منها . على أنه لتفادى هذه النتيجة قد تقسط الدولة الضريبة المستحقة على أقساط تمتد عدداً من السنين ، أو تسمح الممولين بالوفاء بها عيناً . غير أن تقسيط الضريبة يفوت الغرض المقصود منها ، وهو تحصيل مبلغ كبير مرة واحدة . والوفاء بها عيناً يثير بالنسبة للدولة مشكلة إدارة ما تحصل عليه من ثروات ليست قليلة ، واستغلالها والتصرف فيها على نحو مفيد .

وواقع الأمر أن تقدير الضريبة على رأس المال يتوقف على اعتبارات كثيرة ، منها طريقة تقدير رأس المال تمهيداً لسريان الضريبة ، ومدى تطبيقها ، وسعرها ، وطريقة تسديدها : على أقساط أو دفعة واحدة ، ومدى تأثيرها فى حصيلة غيرها من الضرائب والغرض من فرضها : أهو الحصول على زيادة فى الإيرادات ، أو تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية (كالحد من الفوارق بين الطبقات ، أو توجيه عناصر الاقتصاد القومى وجهات معينة وما إلى ذلك) ، أو تسديد جزء من الدين العام .

§ ٢ – الضريبة على التركات (١)

٣٤٥ — تعد هذه الضريبة أهم الضرائب التى تفرض على رأس المال وتقتطع جزءاً منه ، وهى تفرض على التركات والهبات . وقد عرفها المصريون فى زمن الفراعنة وفى عهد البطالمة ، كما عرفها عنهم الرومان ، ثم تضاءلت أهميتها فى القرون الوسطى ، وتحولت إلى مجرد رسم يدفعه الورثة إلى السيد مقابل إذنه بانتقال الأموال إليهم ، ووجدت أثناء القرون السادس عشر إلى الثامن عشر فى شكل رسم أيلولة ، وفى أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين تحول الرسم شيئاً فشيئاً إلى ضريبة وارتفع سعرها كثيراً ، وعظم شأنها أثناء القرن الحالى .

ويعتبر بعض الكتاب الضريبة على التركات ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً بحيث تقتطع جزءاً من التركة ، وضريبة غير مباشرة على تداول الثروة إذا كان سعرها منخفضاً ، وفى هذه الحالة تقترب فى طبيعتها من رسوم التسجيل والغالب أن تسمى حينئذ « رسم أيلولة » .

مبررات فرضه ضريبة على التركات :

٣٤٦ — يبرر فرض هذه الضريبة من الوجهة المالية بشدة حاجة الدول الحديثة إلى الأموال ، وغزارة حصيلتها ، وسهولة جبايتها ، لأنها تجبى فى ظروف ملائمة ، فالمورث لا يتأثر بها لأنها تجبى بعد وفاته ، وكذلك الوارث لأن التركة مال آل إليه دون جهد بذله ، فلا يضيره أن تأخذ الدولة جزءاً منه ، وهو مال حاضر ، يسهل دفع الضريبة منه . يضاف إلى ذلك أن عبء هذه الضريبة لا ينتقل ممن دفعها إلى غيره وأن الورثة ينفقون فى الغالب ما يرثونه من أموال على المواد الترفية .

---

(1) Impôt sur les Successions

ويبرر فرض الضريبة من الوجهة الاجتماعية بأن من مصلحة المجتمع أن يقل التباين بين ثروات أفراده ودخولهم ، وتعتبر تلك الضريبة وسيلة فعالة لتصحيح توزيع الثروات .

ويرى الاشتراكيون إلغاء حق التوريث ، واستيلاء الدولة على كل تركة ، أو اقتطاع معظمها ، غير أن الأخذ بهذا الرأى يؤدى إلى تقليل الادخار والاستثمار ، مما يترتب عليه فى النهاية أن تقل الثروة القومية .

ومن الوجهة الاقتصادية تعتبر الضريبة على التركات ، هى والضريبة العامة على الإيراد ، من أصلح وسائل تمويل برنامج النفقات العامة لمكافحة فترات الكساد .

نقد ضريبة التركات :

٣٤٧ — غير أن ضريبة التركات لم تخل من نقد يوجه إليها ، فقد قال بعض الكتاب إنها تعوق الادخار ، وتدفع إلى تبديد الثروات ، وهذا القول إن صح إذا كان سعر الضريبة مرتفعاً ارتفاعاً يكاد يبلغ حد المصادرة ، فهو غير صحيح مع السعر المعقول ، بل على العكس لعل الضريبة تدفع الأفراد إلى مضاعفة نشاطهم وادخارهم إذا ما أرادوا أن يحصل ورثتهم على مقدار معين من الثروة بعد تسديد الضريبة .

كذلك أخذ على هذه الضريبة سهوله التهرب من دفعها ، بالتصرف فى الأموال عن طريق الهبة أو الوصية ، ولكن علاج التهرب إحكام الرقابة ، وليس ترك الضريبة . ويستطيع المشرع أن يجعل الضريبة تسرى على التصرفات التى قد تستخدم فى التهرب من دفعها كالوصايا والهبات وغيرها من التصرفات التى قد يقوم بها المورث قبل وفاته لصالح بعض الورثة ، كما فعل المشرع المصرى .

صور ضريبة التركات :

٣٤٨ — ضريبة التركات ضريبة تصاعدية عادة ، وهى إما أن تفرض على

مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة فتقتطع جزءاً منها ، وإما أن تفرض على نصيب كل وارث بعد أيلولته إليه ، وإما أن تفرض على مجموع التركة وعلى نصيب كل وارث معاً .

وسواء فرضت على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث ، فإنها تسرى على القيمة الصافية للتركة أى بعد خصم ما عليها من ديون .

الضريبة على مجموع التركة :

٣٤٩ — تتميز الضريبة على مجموع التركة بأن حصيلتها أوفر من حصيلة الضريبة التى تفرض على نصيب كل وارث ، لأن الضريبة الأولى لا تتأثر بالظروف الخاصة بالوارث والتى تستدعى منحه إعفاءات أو تخفيضات ، من جهة ، ومن جهة أخرى لأن سريان الضريبة على مجموع التركة يجعلها تخضع لسعر أكثر ارتفاعاً من السعر الذى يسرى على أجزاء التركة بعد توزيعها .

الضريبة على نصيب الوارث :

٣٥٠ — تسرى الضريبة على نصيب الوارث أو الموصى له بعد تقسيم التركة وأيلولة كل نصيب إلى صاحبه ، وتراعى فى هذه الحالة بعض الاعتبارات فى تحديد سعر الضريبة ، كمقدار نصيب الوارث ، ودرجة قرابته من المورث وحالة الوارث المدنية .

ويزداد عادة سعر الضريبة بالنسبة لمن بعدت صلتهم بالمورث ، ومما يبرر ذلك أن زيادة الضريبة عليهم لا تلقى مقاومة لأن حصولهم على نصيب فى التركة لم يكن أمراً متوقعاً ، هذا إلى أن الورثة الأقربين ساهموا فى الواقع فى تكوين ثروة المورث أن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، وأنهم كانوا يتمتعون فعلا بتلك الثروة أثناء حياة مورثهم ، وليس من حسن السياسة أن تسوأ حالتهم بعد وفاته بفرض ضريبة عالية على ما ورثوه .

الجمع بين نوعى ضريبة التركات

٣٥١ — أما الجمع بين نوعى ضريبة التركات فيبرره البعض[1] بأن الضريبة على مجموع التركة تمثل ما ينبغى أن تدفعه الثروات الكبيرة إلى الدولة مقابل مساهمتها فى تكوينها ، بينما تحصل الضريبة على نصيب كل وارث بسبب الزيادة التى تطرأ على مقدرته التكليفية .

٣٥٢ — وقد كانت انجلترا تأخذ بنظام الضريبتين حتى ٣٠ يوليه سنة ١٩٤٩ ، إذ كان بها ضريبة على التركات (Estate duty) ، وضريبة على نصيب كل وارث أو موصى له (Legacy and succession duty) وقد أدمجت هذه الأخيرة فى الأولى التى زيد سعرها .

أما فى الولايات المتحدة فتفرض ضريبة واحدة تجبى من التركة قبل توزيعها .

وفى مصر فرض رسم أيلولة على التركات ، يحسب على نصيب كل وارث أو موصى له ، بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، ثم فرضت ضريبة على التركات تحسب على صافى قيمة التركة قبل توزيعها على الورثة وتستحق مع رسم الأيلولة وبالإضافة إليه (المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢).

المطلب الثالث

الضرائب على زيادة القيمة[2]

٣٥٣ — زيادة الدخل أو رأس المال تلحقها الضرائب العادية على الدخل أو على رأس المال كجزء منهما ، ولكن المقصود هنا ضريبة خاصة على الزيادة فى الدخل أو فى رأس المال .

---

(1) Seligman, Essays in Taxation, New York, 1925.

(2) Impôt sur la Plus—value.

والزيادة فى الدخل أو فى رأس المال إما أن تكون راجعة إلى مجهود الفرد أو إلى ظروف اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو حربية موافقة لا دخل للفرد فيها ، وفى هذه الحالة الأخيرة يكون من العدل أن يستولى المجتمع على جزء من الزيادة التى لا ترجع إلى مجهود الفرد ، بل إلى ظروف أو جدها المجموع . يضاف إلى ذلك أن استعداد الفرد لدفع الضريبة يكون فى هذه الحالة أكبر من استعداده لدفع الضرائب الأخرى.

والصعوبة التى نصادفها فى فرض مثل هذه الضريبة هى فى تحديد الجزء من الزيادة الذى لا يرجع إلى مجهود الفرد ، والذى ستفرض عليه الضريبة .

وأهم أنواع الضرائب على زيادة رأس المال هى الضريبة على زيادة القيمة العقارية، وأهم أنواع الضرائب على زيادة الدخل هى الضريبة على الأرباح الاستثنائية .

§ ١ — الضريبة على زيادة القيمة العقارية

٣٥٤ — تزداد قيمة بعض الأراضى ، كأراضى البناء ، بمرور الزمن بسبب ازدياد عدد السكان وانتشار العمران ، وزيادة الطلب على المساكن ، وهذه الزيادة لا ترجع إلى مجهود المالك بل إلى ظروف موافقة ، ولذلك طالب بعض الكتاب بأن تستولى الدولة على هذه الزيادة ، بفرض ضريبة على الأراضى تساوى مبلغ الزيادة فى قيمتها أو جزءاً منه .

ويضيف بعض العلماء أن واجب الدولة أن تحقق قسطاً أكبر من العدالة الاجتماعية لرعاياها فى مجموعهم ، وأن فرض ضريبة على الزيادة غير المكتسبة فى قيمة العقارات ، وفى قيمة رءوس الأموال والثروات بوجه عام وسيلة لتقليل التباين الكبير الملحوظ فى المجتمعات الحالية بين الدخول والثروات .

كيفية فرضها الضريبة على زيادة القيمة العقارية :

٣٥٥ — الضريبة على زيادة القيمة العقارية إما أن تأخذ طابعا دوريا ، فتقدر قيمة العقارات كل عدد معين من السنين ، كعشر سنوات مثلا ، لتحديد زيادة القيمة ، وتفرض الضريبة على تلك الزيادة ، وإما أن تفرض عند التصرف فى العقار بعوض إذا كانت هناك زيادة فى قيمة العقار .

وتتوسع بعض الدول فى تحديد معنى الدخل فتجعله يشمل الزيادة فى الأصول ، وبهذا تحصل الدولة على نصيب فى زيادة القيمة العقارية عن طريق ضريبة الدخل العادية كما هو الحال فى بعض ولايات سويسرا ، وكما تفعل أغلب الدول بالنسبة للزيادة فى القيم المنقولة [(١)] .

وقد فرضت بعض الدول ، كانجلترا فى سنة ١٩١٠ ، ضريبة على زيادة قيمة العقارات ، ولكنها ألغتها فى سنة ١٩٢٣ للصعوبات التى نشأت عند تقدير قيمة الأراضى . وحصيلة هذه الضريبة ليست كبيرة .

نقد هذه الضريبة :

٣٥٦ — يأخذ بعض الكتاب على هذه الضريبة صعوبة فرز الجزء من زيادة القيمة الذى لا يعود إلى مجهود المالك ، وأن جزءاً كبيراً من الزيادة يرجع إلى تو الى تدهور قيمة النقود فهى زيادة ظاهرية إلى حد ما .

ولكى يكون هناك تناسق يجب ، إذا فرضت ضريبة على زيادة القيمة العقارية أن

---

(١) وكما فعل المشرع المصرى بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ (المادة الأولى) .

تفرض معها ضريبة على زيادة قيمة الأسهم والسندات ، وزيادة قيمة المحال التجارية والمصانع . . . الخ .

كذلك يقتضى العدل من جهة أخرى إذا فرضت الدولة ضريبة على زيادة القيمة العقارية ، أن تعطى من حصيلة هذه الضريبة تعويضا لمن تقل قيمة أراضيهم لسبب لا دخل لإرادتهم فيه .

ويلاحظ أن الزيادة فى قيمة العقار المقصودة هنا هى الزيادة التى تعود إلى ازدياد السكان وتقدم العمران والمدنية بوجه عام ، أما إذا كانت الزيادة راجعة إلى تنفيذ أعمال محددة ذات نفع عام كإنشاء طريق جديد ، أو توسيع طريق قديم فيسرى عليها مقابل التحسين [1] .

§ ٢ — الضريبة على الأرباح الاستثنائية (٢)

٣٥٧ — يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها ، فمن العدل أن تستولى الدولة على جزء من تلك الأرباح ، لاشتداد حاجتها إلى الأموال وقتئذ ، وللشعور بوجوب التضحية أثناء الحرب ، وما دام البعض يضحى بحياته ، فلا أقل من أن يضحى من استفاد من ظروف الحرب بجزء من أرباحه الاستثنائية .

وقد فرضت معظم الدول ضريبة على الأرباح الاستثنائية أثناء الحربين العالميتين الماضيتين .

---

(١) راجع ص١٠٧ — ١١٣ فيما سبق .

(٢) Contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels بالفرنسية و Excess Profits tax بالانجليزية .

كيفية تحديد الربح الاستثنائي :

٣٥٨ — يحدد الربح الاستثنائي عادة بما يزيد عن متوسط الربح العادى أثناء عدد من السنوات السابقة على الحرب.

كما يمكن تحديده أيضاً بالنسبة إلى رأس المال المستغل ، كأن يحدد الربح العادى مثلا بمقدار ١٠ ٪ أو ١٢ ٪ من رأس المال . وما زاد على ذلك يعتبر ربحاً استثنائياً ، وهذه الطريقة تصلح بالنسبة للمشروعات التى تنشأ أثناء الحرب .

وسعر هذه الضريبة مرتفع عادة وهو تصاعدى ، وقد يصل فى الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠ ٪ (كما حدث فى انجلترا بقانون ٢٢ مايو سنة ١٩٤٠) .

وقد فرضت مصر هذه الضريبة أثناء الحرب العالمية الثانية ، بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ ، وألغتها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

المبحث الثانى

الضرائب غير المباشرة

الضرائب غير المباشرة كثيرة ويمكن تقسيمها إلى ضرائب على الاستهلاك ، وضرائب على التداول .

المطلب الأول

الضرائب على الاستهلاك

مزايا وعيوب الضرائب على الاستهلاك :

٣٥٩ — الضرائب على الاستهلاك هى ضرائب على إنفاق الدخل ، وهى عينية بطبيعتها .

وتمتاز بغزارة حصيلتها وبمرونتها ، فتزداد فى أوقات الرواج ، وتقل فى أوقات الكساد . كما تمتاز بملاءمتها لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة فلا يشعر المكلف بها ، ولا تلقى مقاومة منه .

غير إنه يعاب عليها أنها لا تتمشى مع المقدرة التكليفية الممول ، وأن وطأتها على الفقير أشد منها على الغنى ، وأن جبايتها تكلف نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة .

وعند فرض ضرائب على الاستهلاك يجب أن يوازن المشرع بين مصلحة الخزانة العامة ومصلحة الأفراد ، فمن مصلحة الخزانة أن تكون حصيلة الضريبة وفيرة ، أما مصلحة الأفراد فتستلزم أن يكون ثمن السلعة معتدلا . والاتجاه الحديث هو فرض هذه الضرائب على المواد والخدمات الشائعة الاستعمال دون أن تكون من الضروريات كالدخان والشاى والبن والسينما ، وقد تفرض على الضروريات إذا اشتدت حاجة الدولة للأموال .

ويتمتع المستهلك بالنسبة إلى ضرائب الاستهلاك بقدر من الحرية أكبر مما يتمتع به بالنسبة إلى الضرائب المباشرة . فهو يستطيع ألا يدفع الضريبة على سلعة من السلع أو يقلل مما يدفعه منها ، بالامتناع عن استهلاكها أو بالحد منه . كأن تزاد ضريبة الملاهى فيمتنع عن ارتياد السينما ، أو يقلل من ارتياده لها ، غير أنه لا يستطيع أن يمتنع عن دفع جميع الضرائب على الاستهلاك ، إذ ليس فى إمكانه الامتناع عن شراء كل ما تفرض عليه ضريبة استهلاك .

أنواع ضرائب الاستهلاك

٣٦٠ — تنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث نطاقها إلى :

(أ) — ضرائب **خاصة** على أنواع معينة من السلع أو الخدمات[1] .

(ب) — وضرائب **عامة** على المبيعات والصفقات ، وهى لا تلحق سلعاً معينة ، ولكن تلحق إنفاق الممول . وقد تفرض **مرة واحدة** ، وتقتصر على البيع بالجملة أو بالتجزئة ، وقد تكون **متتابعة** ، فتسرى عند كل بيع : مرة عند بيع المنتج لتاجر الجملة ، وأخرى عند البيع بالجملة ، وثالثة عند البيع بالتجزئة . وتحصل من البائع الذى يحملها للمشترى بزيادة الثمن ، وفى هذه الحالة ترتفع الأثمان بدرجة أكبر من ارتفاعها فى الحالة الأولى .

وهذه الضريبة تحصل عادة على شكل **دمغة** نسبية أو تصاعدية على الفاتورة وسعرها ليس مرتفعاً ، ويتراوح عادة بين نصف فى المائة و ٢ ٪ ، وقد تبلغ بالنسبة إلى السلع الكمالية ١٠ ٪ . ومثالها الضريبة على رقم الأعمال والضريبة على المشتريات[2] التى فرضها كثير من الدول بعد الحرب العالمية الأولى ، وقد اضطر بعضها إلى إلغائها .

وتتميز الضريبة العامة على المبيعات بوفرة حصيلتها ، بسبب شمولها لكل أنواع السلع ، وهى قد تستعمل للحد من الاستهلاك المدنى . وتلافى التضخم النقدى أثناء الحرب (انجلترا سنة ١٩٤٠).

ويؤخذ عليها أنها تؤدى إلى رفع تكاليف المعيشة ، وخاصة بالنسبة إلى الطبقات المتوسطة والفقيرة ، وإنها تعرقل المعاملات ، إذ تجبر التجار على اتباع إجراءات كثيرة وإمساك دفاتر وحسابات للسلع التى يتعاملون فيها ، ولذا يجب أن يكون سعرها معتدلاً ، وألا يكون نظامها معقداً .

---

(1) Selective or Specific Sales Taxes

(2) Taxe Sur le chiffre d'affaires. Purchase Tax

٣٦١ — وتنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث **طريقة الجباية** إلى : (ا) — ضرائب تجبى من المستهلكين مباشرة دون وسيط ، و (ب) — ضرائب تجبى بواسطة المنتجين أو التجار الذين يحملونها للمستهلكين بواسطة رفع ثمن السلعة. ومن الضرائب التى من النوع الأول :

(١) — الاحتكارات المالية ، وتتلخص فى أن تنفرد الدولة بإنتاج وبيع أو بالبيع فقط لنوع معين من سلع الاستهلاك وتضمن ثمن البيع ضريبة الاستهلاك كاحتكار الدخان فى فرنسا .

(٢) — ضرائب الاستهلاك التى تجبى بواسطة قوائم اسمية، ومثالها فى مصر الضريبة على حيازة الأجهزة اللاسلكية (رخص الراديو) [١] ، ورسوم وضرائب السيارات [٢]

أما الضرائب التى تجبى بواسطة المنتجين أو التجار فمنها :

(١) — الضرائب الجمركية ، وهى ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود الدولة .

(٢) — رسوم الإنتاج ، وهى ضرائب تفرض على سلع أو خدمات معينة وقت إنتاجها ، ومثالها فى مصر رسوم الإنتاج على الكبريت ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى [٣] .

---

(١) المقررة بمقتضى م ٢ من مرسوم ١٠ مايو سنة ١٩٢٦ المعدلة بالقانون رقم ٤٧١ لسنة ١٩٥٣ ثم بالقانون رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٥٥ . والقانون رقم ٥٤٤ لسنة ١٩٥٥ وقرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥٥

(٢) القانون رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن السيارات وقواعد المرور ، الباب الرابع منه : الرسوم والضرائب ، المواد ٤٢ إلى ٧١ .

(٣) المقررة بمقتضى القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقوانين رقم ٤٤٨ و ٥٨٠ لسنة ١٩٥٣ و ٢٩٩ لسنة ١٩٥٤ و ٩٩ لسنة ١٩٥٦ .

(٣) عوائد الدخولية (octroi) ، وهى ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود المديرية أو البلدة ، وتحصلها عادة الهيئات المحلية . وقد ألغيت فى معظم الدول .

وسنتكلم فيما يلى على الاحتكارات المالية والضرائب الجمركية ورسوم الإنتاج :

§ ١ — الاحتكارات المالية

٣٦٢ — الغرض من الاحتكار المالى[1] كما سبق هو الحصول على إيراد بواسطة رفع ثمن السلعة المحتكرة ، ولذلك يجب أن نفرق بينه وبين غيره من الاحتكارات التى تقوم بها الهيئات العامة ، لا بقصد الحصول على إيراد ، وإنما لحماية المستهلكين من تحكم أصحاب المشروعات الخاصة . كاحتكار توريد المياه فى المدن .

وتلجأ الدولة للاحتكار المالى بدلا من ترك الإنتاج حراً وفرض ضريبة عليه إذا كانت الضريبة مرتفعة تغرى بالتهرب منها ، أو كانت نفقات جبايتها تستغرق جزءاً كبيراً من حصيلتها ، وما دام الغرض من الاحتكار المالى هو الحصول على إيراد للخزانة العامة ، فينبغى أن يراعى فى إدارته الاقتصاد والروح التجارية .

ومما يؤخذ على الاحتكارات المالية أن نفقات الإنتاج فيها قد تكون كبيرة مثل كل المشروعات الحكومية ، يضاف إلى ذلك أن الدولة لو أرادت احتكار صناعة قائمة فقد تضطر إلى تعويض أصحاب المشروعات فيها بأن تدفع لهم ثمناً عالياً نظير استيلائها على مشروعاتهم ، مما يزيد فى تكاليف الإنتاج فيما بعد . ولهذا يفضل بعض الكتاب أن تترك الدولة الإنتاج حراً فى أيدى الأفراد وتفرض ضريبة على المنتجات .

وللاحتكار المالى عدة صور ، منها أن تحتكر الدولة إنتاج سلعة معينة وبيعها ، ومنها أن تحتكر بيعها فقط إما بالجملة فحسب ، أو بالجملة والتجزئة معاً .

---

(١) Monopole fiscal

والاحتكارات المالية توجد الآن فى بعض الدول ، مثل احتكار الكبريت والدخان فى إيطاليا ، واحتكار الكحول فى سويسرا ، والدخان فى فرنسا . وكانت موجودة فى مصر فى عصر محمد على (احتكار القطن والحرير والكتان والنحاس والزيوت) .

§ ٢ — الضرائب الجمركية

٣٦٣ — الضرائب الجمركية[1] أهم أنواع الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك وتفرض على السلع عند استيرادها أو عند تصديرها ، والغرض منها إما أن يكون ماليا ، أى الحصول على إيراد للدولة ، وإما أن يكون اقتصاديا أو اجتماعيا أو غير ذلك . فيكون اقتصاديا إذا أريد بفرضها حماية أو تشجيع إنتاج محلى مثلا ، ويشترط فى هذه الحالة أن يكون سعرها مرتفعا إلى درجة تجعل السلع المنتجة محليا قادرة على منافسة السلع المستوردة . ويكون الغرض منها اجتماعيا ، كفرض ضريبة على الخمور المستوردة للحد من استيرادها ، وفى هذه الحالة يفرض أيضا رسم إنتاج على إنتاج الخمور محليا للحد منه ، وبهذا قد يتعارض الغرض المالى مع الغرض الاقتصادى أو الاجتماعى .

وإذا أرادت الدولة الحصول على إيراد مالى من فرض ضريبة جمركية على سلعة مستوردة يصنع مثلها محليا ، وجب عليها أن تفرض فى نفس الوقت على السلع المصنوعة محليا رسم إنتاج يعادل ضريبة الوارد .

أنواع الضريبة الجمركية :

٣٦٤ — الضريبة الجمركية إما أن تكون قيمية أو نوعية :

فالقيمية (ad valorem) عبارة عن نسبة مئوية من قيمة السلعة ، كأن يقرر على

---

(١) Custom Duties بالانجليزية و Droits de douane بالفرنسية

المنسوجات الصوفية مثلا ضريبة قدرها ٣٠٪ من ثمنها . أما النوعية (spécifique) فهى مبلغ معين على الوحدة من السلعة كأن يفرض على المتر من المنسوجات الصوفية خمسون قرشا .

وتمتاز **الضرائب النوعية** بسهولة الجباية ، ولكنها من جهة أخرى غير عادلة لأن سعرها يكون أكثر ارتفاعا نسبيا على السلع الرخيصة منه على السلع المرتفعة الثمن ، ولتلافى هذا العيب تقسم كل سلعة إلى عدة أصناف ، ويفرض على كل صنف منها ضريبة ترتفع كلما كان الصنف أغلى ثمنا ، مثال ذلك تقسيم المنسوجات الصوفية إلى أقسام على أساس وزن المتر ، أو عدد الخيوط فى السنتيمتر المربع وهكذا . ولكن هذه التقسيمات تفقد الضريبة النوعية ميزتها ، وهى سهولة الجباية ، لأن تحصيلها حينئذ يستلزم عدة عمليات معقدة ، لتقسيم كل سلعة إلى أصناف ، وتقرير الضريبة المناسبة على كل صنف .

أما **الضريبة القيمية** فتمتاز بأنها أكثر مرونة من الضرائب النوعية لأن حصيلتها تزداد بارتفاع أثمان السلع المفروضة عليها ، غير أن نفقات جبايتها كبيرة لأنها تستلزم استخدام عدد كبير من الخبراء والمثمنين ، يضاف إلى ذلك ما تثيره من المنازعات الكثيرة بين مصلحة الجمارك والمستوردين الذين يقدمون فواتير صورية ، تقدر فيها السلع بأقل من قيمتها الحقيقية حتى يقل ما يدفعونه من الضريبة . ولتلافى هذه المنازعات قد تلجأ إدارة الجمارك إلى جباية الضريبة عينا . فإذا فرض أن سعر الضريبة ٢٠٪ من ثمن السلعة فإن المصلحة تأخذ عن كل مائة وحدة مستوردة من الساعة ، عشرين وحدة كضريبة ، ثم تبيع ما تستولى عليه من السلعة مقابل الضريبة .

الرسوم على التجارة العابرة

٣٦٥ — لا يقتصر فرض الضرائب الجمركية على الواردات والصادرات ،

بل قد تفرض أيضا ضرائب على التجارة العابرة ، وهى التى تجتاز أرض الدولة ، فى طريقها إلى دولة أخرى. وهذه الضرائب تعرف برسوم الترانسيت (transit)، وقد ألغتها معظم الدول قبل الحرب العالمية الثانية ، لأن ما يعود على الاقتصاد القومى من وراء إلغائها من فوائد ، كتشجيع مشروعات النقل والتأمين بها ، يفوق ما تحصل عليه الدولة من الضريبة فى حالة استبقائها .

رد الرسوم الجمركية والسماح المؤقت

٣٦٦ — يفرض كثير من البلاد ضرائب جمركية على المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة المستوردة ، مما يؤدى إلى رفع تكاليف تحويلها إلى سلع تامة الصنع ، ويعوق بالتالى تصدير تلك السلع ، ولتفادى ذلك ، وتشجيعاً للصناعة الوطنية ، تعامل المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة، التى تستعمل فى صناعة السلع المعدة للتصدير معاملة خاصة ، وذلك إما بأن يرد عند تصدير السلعة التامة الصنع ما سبق دفعه من ضرائب عند استيراد المادة الأولية أو نصف المصنوعة ، وهو ما يعرف بالدروباك (drawback) أو **رد الضريبة** ، ومثاله رد ضريبة الدخان إلى مصدرى السجاير المصرية. وإما بأن تعفى المواد الأولية المستوردة من الضريبة الجمركية بشرط أن يتم صنعها وتصديرها فى مدة معينة ، وهو ما يعرف **بالسماح المؤقت** . والفرق بين النظامين هو أن السماح المؤقت يقضى بعدم تحصيل الضريبة . أما الدروباك فيقضى برد الضريبة فى حالة إعادة التصدير ، والنتيجة أن فائدة المبلغ الذى يدفع كضريبة فى حالة الدروباك يحرم منها المصنع أثناء المدة بين دفع الضريبة واستردادها .

٣٦٧ ـ ونظام السماح المؤقت ورد الرسوم الجمركية مطبقان فى مصر، وينظم أولها المرسوم بقانون رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٥٢ وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٦ لسنه ١٩٥٣

والقرارات المعدلة له[١] . أما الثانى فينظمه المرسوم بقانون رقم ٣٢٥ لسنة ١٩٥٢ وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ والقرارات المعدلة [٢] .

ويشترط للاعفاء المؤقت من دفع الرسوم الجمركية : أن يكون المستورد هو المصدر نفسه،وأن يودع مصلحة الجمارك تأميناً أو ضماناً مصرفياً بقيمة الرسوم والعوائد المستحقة، وأن يتم تصدير المصنوعات أو نقلها إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ الاستيراد .

ويشترط لرد الرسوم الجمركية : أن يعاد تصدير المصنوعات أو نقلها إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ أداء الرسم ، وأن يكون المصدر هو المستورد نفسه ، ويجوز التجاوز عن هذا الشرط الأخير فى أحوال بينها المرسوم بقانون المذكور .

أما السلع التى يسرى عليها نظام السماح المؤقت ورد الرسوم الجمركية فقد بينتها قرارات وزير المالية والاقتصاد المشار إليها .

§ ٣ — رسوم الإنتاج[٣]

٣٦٨ — تفرض هذه الرسوم على سلع أوخدمات معينة وقت إنتاجها،وتتكلف جبايتها نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة ، ولذلك ينبغى أن يختار المشرع عددا قليلا من السلع الشائعة الاستعمال التى تنتج بكميات كبيرة فى مصانع قليلة العدد ، ويفضل فرض الضريبة على السلع وهى فى المرحلة الأخيرة من إنتاجها ، حتى لا يتكرر

---

(١) وهى القرارات الوزارية رقم ٧٩ و١٤٨ لسنة ١٩٥٣ و ٤١ و٤٩ لسنة ١٩٥٤ و٤١ لسنة ١٩٥٥ و٣٥ لسنة ١٩٥٦ . و ٤٠ و ١٣٥ لسنة ١٩٥٨ و ١٢٩ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) وهى القرارات الوزارية رقم ٨٠ و١٤٧ لسنة ١٩٥٣ و٤٣ و٥٠ لسنة ١٩٥٤ و٤٢ لسنة ١٩٥٥ و ٣٩ لسنة ١٩٥٦ . و ٣٩ لسنة ١٩٥٨

(٣) Les accises

نقل عبئها ، ومن رسوم الإنتاج فى مصر رسوم الإنتاج على الكحول والجعة والأنبذة والبترول والبنزين وزيوت التشحيم وأوراق اللعب والقداحات والسكر والكبريت والأسمنت .

المطلب الثانى

الضرائب على التداول

٣٦٩ ـ الضرائب على التداول هى ضرائب على انتقال الثروة ، وقد حاول بعض الكتاب تبريرها بمبررات شتى لا تخلو من النقد ، والواقع أن مايبررها بنظامها الحالى هو ضرورتها لمالية الدولة الحديثة ، فهى مورد للايراد غزير الإنتاج سهل التحصيل ، على أنه يجب عدم المغالاة فى رفع سعرها حتى لا تعرقل المعاملات .

وتداول الثروة إما أن يكون بعوض كما فى عمليات البيع والشراء وإما أن يكون بغير عوض كما فى الهبة والميراث والوصية .

وتشمل ضرائب التداول رسوم التسجيل ورسوم الدمغة ورسوم الأيلولة .

٣٧٠ ـ أما **رسوم التسجيل** فتحصل إذا كان إثبات نقل الملكية يستلزم تسجيلها فى سجلات خاصة كما هو الحال بالنسبة للعقارات ويعتبر جزء من رسوم التسجيل مجرد رسم مقابل الخدمة التى تقوم بها الدولة لتسجيل الملكية للمحافظة على حق المالك ، أما الجزء الآخر فيعتبر ضريبة تداول وهو المقصود هنا .

٣٧١ ـ أما **رسوم الدمغة** فتفرض فى الأصل على بعض عمليات التداول التى تتم عن طريق تحرير مستندات كالعقود والكمبيالات والشيكات والفواتير . ويحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدمغة ، أو بيع عرائض مدموغة ، أوعن طريق ختم الورق العادى بختم خاص مقابل دفع الرسم . ويعين القانون أنواع المحررات التى يجب دفع رسم

عنها وفئات الرسم المختلفة على كل نوع منها ، ورسم الدمغة ينظمه فى مصر الآن القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وقد عدل عدة مرات[١] .

٣٧٢ ـ أما **رسوم الأيلولة** فتفرض على أيلولة الثروة إلى شخص ما عن طريق الميراث أو الوصية أو الهبة . ويعتبرها بعض الكتاب ضريبة تداول إذا كان سعرها منخفضاً ، وتقترب عندئذ فى طبيعتها من رسوم التسجيل ، وضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً كما سبقت الإشارة إلى ذلك [٢].

---

(١) عدل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة بالمرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٢ و ٣٢ لسنة ١٩٥٣ والقوانين رقم ٣٣٢ ورقم ٤٤١ و ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ و ٣٠٠ لسنة ١٩٥٤ و ١٨١ و ٣٧٩ و ٤١٩ و ٥١٢ لسنة ١٩٥٥ و ١٥٠ و ٢٧٦ و ٢٩٤ لسنة ١٩٥٦ و ٥٤ و ٧٠ و ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ . وهناك قوانين أخرى تعفى من رسوم الدمغة

(٢) راجع الفقرة رقم ٢٤٥ ص ٢٩٤ فيما سبق .

القسم الثالث

القروض العامة

القسم الثالث

القروض العامة (١)

مقدمة :

٣٧٣ – تلجأ الدولة حين تواجه نفقات لا تستطيع سدها من مواردها العادية التي أهمها الضرائب ، إلى موارد غير عادية : كأن تبيع جزءاً من ممتلكاتها ، أو تستعين بما قد يكون لديها من مال احتياطي ، أو تفرض ضرائب غير عادية ، أو تعقد قرضاً ، أو تصدر عملة ورقية .

ولم يعد للوسيلتين الأولى والثانية أهمية تذكر في العصر الحديث ، فالدول الحديثة وبخاصة في أوروبا ، لم تعد تحتفظ بممتلكات ، إذ باعت معظم أراضيها – وهي أهم ممتلكاتها – إلى الأفراد ، لأنهم أقدر منها على استغلالها ، وأصبح بيع ما تبقى لا يكفي لمواجهة نفقات غير عادية تتطلب أموالا كثيرة .

§ ١ – المال الاحتياطي

٣٧٤ – أما المال الاحتياطي فقد كانت الدول فيما مضى تعمل على جمعه من

(١) القروض العامة : Emprunts publics ، بالفرنسية ، و Public Borrowing بالإنجليزية ، الديون العامة : Dettes publiques بالفرنسية ، و Public Debts بالانجليزية .

بعض المراجع :

Wagner, A., Traité de science des finances, t. III, Le Crédit public.

Jèze. G., Cours de science des finance et de législation financiere française t. I, 1922.

Lachapelle, G., Le Crédit public, 2 vol. 1931—32.

Lhomme, J., Le taux de l'intérêt et l'évolution économique, 1936.

Pose, A., La monnaie et ses institutions. 2 vols. 1942.

Baudhuin, F. Placements, Louvain, 1943,

Moulton, H. G., The new philosophy of public debt, 1943.

Bertrand, L., Les rentes sur l'Etat, 1944,

Laufenburger. H., Dette publique et richesse privée, 1948.

زيادة إيرادات الميزانية على نفقاتها سنة بعد أخرى ، وتحتفظ به لمواجهة الطوارىء ، وبخاصة الحروب ، ولذلك كان يطلق عليه « المال الاحتياطى الحربى » أما فى العصر الحاضر فلم يعد للمال الاحتياطى شأن يذكر ، لأنه قلما يكون فى ميزانية الدولة فائض، يضاف إلى ذلك أن الدولة ينبغى أن توازن إيراداتها بمصروفاتها ولا تزيد عليها ، فإذا زادت إيراداتها على نفقاتها فى سنة من السنوات وجب عليها أن تستهلك بالفائض جانباً من دينها العام ، لأن استثمار المال الاحتياطى يكون غالباً بفائدة أقل من الفائدة التى تدفعها الدولة على ديونها . وإذا تكرر الفائض تعين عليها تخفيض الضرائب ، لأن الدولة لا ينبغى أن تأخذ من أموال الأفراد أكثر مما تحتاج إليه للقيام بوظائفها . تلك كانت الفكرة السائدة إلى عهد قريب ، أما الآن فإن كثيراً من علماء المالية يرون أن تعمل الدولة على الحصول على فائض فى سنوات الرخاء ، لتستعين به فى إعادة النشاط الاقتصادى فى سنوات الركود .

وللمال الاحتياطى فى مصر دور خاص ، فقد كان من سياسة مصر المالية قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٣٧ ، العمل على تكوين مال احتياطى لمواجهة الطوارىء ، نظراً لعدم مرونة نظام الضرائب الذى كان سائداً فى ذلك الوقت ، ولأن موارد البلاد معرضة للكثير من التقلبات نتيجة اعتماد اقتصادها على محصول زراعى واحد هو القطن ، تتبع قيمة العرض والطلب فى الأسواق العالمية .

§ ٢ — الضرائب غير العادية

٣٧٥ — أما الضرائب غير العادية فتستعين بها الدولة عند اشتداد حاجتها إلى الأموال أثناء الحروب أو الطوارىء أو لاستهلاك جانب من دينها العام ، وتكون إما بزيادة مؤقتة فى سعر الضرائب المفروضة فعلا ، أو بفرض ضرائب جديدة لمدة معينة تلغى بعدها . والطريقة الأولى أفضل من الثانية للأسباب الآتية :

(١) — لأن تسوية ضريبة جديدة تحتاج إلى وقت أطول وتستدعى نفقات أكثر من زيادة سعر ضريبة موجودة .

(٢) — لأنه يمكن تقدير المبلغ المتحصل من زيادة سعر ضريبة بدقة أكبر .

(٣) — لأن اضطراب التوازن الاقتصادى الذى يعقب رفع سعر ضريبة موجودة اعتادها المكلفون ورتبوا أمورهم عليها ، أقل من الاضطراب الذى ينشأ عن فرض ضريبة جديدة .

ومع ذلك فهناك حد لزيادة سعر الضرائب القديمة إذا تجاوزته الدولة كثر التهرب منها ، وقلت حصيلتها . ويتوقف مدى رفع سعر ضريبة موجودة على مقدار حاجة الدولة إلى الأموال ، وعلى درجة ارتفاع السعر . فإذا كان السعر مرتفعاً فإن الدولة تفرض ضرائب جديدة ، أما إذا كان منخفضاً فمن الأفضل أن تبدأ برفعه ، فإذا لم يكف هذا الاجراء ، فرضت ضريبة جديدة . وقد استعملت كل الدول المحاربة كلتا الطريقتين أثناء الحربين العالميتين للحصول على إيرادات غير عادية .

§ ٣ — إصدار نقود ورقية

٣٧٦ — أما إصدار نقود ورقية فيمتاز على القرض بأنه لا يعقبه دفع فوائد أو أصل دين ، إذ ليس هناك قرض ، وهو لذلك لا يحتاج إلى فرض ضرائب لخدمته . غير أنه يعرض الاقتصاد القومى لخطر التضخم النقدى ، ويؤثر فى الثقة بمالية الدولة ، كما أن الأموال الإضافية لا تلبث أن تتخذ سبيلها نحو البنوك فتزيد من احتياطياتها النقدية ، وتجعل التضخم أشد خطراً مما لو اقترضت الأموال من البنك المركزى والبنوك .

ولذلك لا تحبذ المالية العامة التقليدية التجاء الدولة إلى إصدار نقود ورقية للحصول على إيرادات لسد عجز فى الميزانية إلا فى حالة الضرورة القصوى كالحرب ، إذا لم

تستطع الحصول على أموال بطريقة أخرى ، وعلى أن تسحب النقود الزائدة من التداول بمجرد إمكان ذلك ، لأن إصدار نقود ورقية فى مثل هذه الحالة يعد فى الحقيقة ضريبة مستترة وغير عادلة لأنها تلحق الأفراد دون تمييز .

أما المالية العامة الحديثة فلا تنكر الأخطار التى تترتب على التوسع فى إصدار النقود الورقية دون ضابط ، للحصول على إيرادات لسد عجز بالميزانية ، ولكنها لا تمنع الدولة من استعمال هذه الطريقة كوسيلة للتدخل فى الحياة الاقتصادية لتنظيم الإنتاج والأثمان ومكافحة البطالة ، إلى جانب الوسائل الأخرى التى تتاح لها .

§ ٤ — القروض العامة

٣٧٧ — أما القروض العامة فتعتبر أهم مصادر الإيرادات غير العادية فى العصر الحاضر ، وهى فى شكلها الحالى حديثة العهد ، لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، وقبل ذلك كان الأمراء والملوك إذا احتاجوا لنقود ، لجأوا للاقتراض من الماليين على أساس الثقة الشخصية ، وكانوا غالباً ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة ليسدد من حصيلتها الدين وفوائده .

وتتميز القروض الحديثة بما يأتى :

(١) أن القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .

(٢) أن الدولة لا تقدم ضماناً أو رهناً لما تقترض ، وأن الذى يضمن سداد الديون وفوائدها هو كل موارد الدولة .

(٣) أن القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم .

وقد ساعدت زيادة الثقة فى هذه السندات ، ووجود أسواق منظمة للأوراق المالية يسهل بواسطتها تداولها ، على زيادة الإقبال على أقراض الدولة مما يمكنها من جمع مبالغ كبيرة جداً .

§ ٥ — المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية

٣٧٨ — تلجأ الدولة إلى القروض أو الضريبة غير العادية لسداد نفقات غير عادية وتقتضى المقارنة بين القرض والضريبة غير العادية أن نبحث فى أثر كل منهما فى توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع من جهة ، وبين الجيل الحالى والأجيال المقبلة من جهة أخرى .

(أولا) توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف الطبقات

٣٧٩ — يختلف توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع إذا سددت تلك النفقات بواسطة ضريبة غير عادية عنه إذا سددت بواسطة قرض .

فالضريبة غير العادية لكى تعطى المبلغ المطلوب وبخاصة إذا كان جسيما ينبغى أن تكون مرتفعة تقتطع جزءاً من رأس المال ولذلك فإن عبأها يقع معظمه على الطبقات الرأسمالية الغنية . أما إذا سددت النفقات غير العادية بواسطة قرض فإن الدولة تحتاج لخدمة القرض إلى مبلغ قليل تحصل عليه من الضرائب العادية التى تدفعها جميع الطبقات ولهذا السبب تفضل الطبقات الرأسمالية القرض على الضريبة غير العادية لسداد النفقات غير العادية ، لأنه يسمح بنقل جزء من عبء تلك النفقات إلى الطبقات غير الرأسمالية ، على العكس من الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن القرض يجعل مساهمة أفراد الطبقات الرأسمالية فى تحمل عبء النفقات العامة غير العادية تتناسب مع درجة سيولة رؤوس أموالهم وتتفق مع مصلحتهم .

(ثانيا) توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين الجيل الحالى والأجيال المقبلة

٣٨٠ — من الأفكار الشائعة أن عبء النفقات غير العادية يتحمله الجيل الحاضر كله إذا سددت تلك النفقات بواسطة الضريبة غير العادية . أما إذا سددت بواسطة القرض فإن الأجيال القادمة تتحمل بعض ذلك العبء لأن فوائد القرض سوف تسدد مما يدفعه أفراد الأجيال القادمة من ضرائب فى المستقبل . وبناء على ذلك إذا كانت هناك نفقات غير عادية تستفيد منها الأجيال المقبلة بدرجة أكبر من استفادة الجيل الحالى فإن الوسيلة لتوزيع عبئها بين الجيل الحاضر والأجيال المقبلة يكون بتغطية معظم تلك النفقات بواسطة القروض .

وقد بين ريكاردو أن هذه الفكرة غير صحيحة وأوضح أن تأثير الضريبة غير العادية لا يختلف عن تأثير القرض بالنسبة للجيل الحاضر وللأجيال المقبلة .

ولتوضيح وجهة نظر ريكاردو نفترض أن مكلفاً رأسماله ٥٠٠٠ جنيه وأنه يدر له دخلا سنوياً قدره ٢٥٠ جنيها أى بنسبة ٥٪ وأن أمام الدولة نفقة غير عادية يجب لسدها إما أن تفرض ضريبة غير عادية بمعدل ٢٠٪ من رأس المال أو تصدر قرضاً بفائدة ٥٪ .

فإذا اختارت الدولة الضريبة فإن نصيب المكلف المذكور فيها يكون ١٠٠٠ج ويصبح رأسماله بعد دفع الضريبة ٤٠٠٠ جنيه ويقل دخله نتيجة لذلك إلى ٢٠٠ جنيه وينقل إلى أعقابه رأس مال قدره ٤٠٠٠ ج وهذا المبلغ يعطيهم دخلا قدره ٢٠٠ ج .

أما إذا اختارت الدولة القرض فإن رأس مال المكلف المذكور يظل ٥٠٠٠ ج ولكن الدولة لكى تدفع فوائد القرض تفرض ضريبة عادية بمعدل ١٪ من رأس مال كل مكلف . ويكون نصيب المكلف المذكور فيها ٥٠ ج أى أن صافى دخله

يصبح ٢٠٠ ج وفى هذه الحالة ينقل إلى أعقابه رأس مال ٥٠٠٠ ج يغل دخلا قدره ٢٥٠ ج تخصم منه ضريبة عادية مقدارها ٥٠ ج ويكون الباقى ٢٠٠ ج .

يتضح من ذلك أن دخل المكلف المذكور ودخل أعقابه من بعده أصبح ٢٠٠ ج سواء فرضت الدولة ضريبة غير عادية على رأس المال أو أصدرت قرضاً لتغطية النفقات غير العادية ، فالنتيجة واحدة فى كلتا الحالتين .

٣٨١ — وقد أخذ برأى ريكاردو كثير من علماء المالية ، غير أنه مع بساطته ووضوحه لا يستقيم إلا إذا توافرت عدة شروط قد لا تتحقق فى الحياة العملية، من ذلك :

(١) — أن يكون سعر استثمار رأس المال يساوى سعر القرض تماماً ٥٪ مثلا .

(٢) — أن تكون الضرائب العادية ، التى تفرض للحصول على المبالغ اللازمة لدفع فوائد القرض ضرائب مباشرة ، لأن الضرائب المباشرة وحدها هى التى تؤثر فى قيمة المادة الخاضعة للضريبة .

(٣) — أن يظل استهلاك المكلفين ونشاطهم الإنتاجي على ما هو عليه قبل فرض الضريبة غير العادية ، أو إصدار القرض ، ولكن الواقع غير ذلك : لأن فرض ضريبة غير عادية يدفع المكلفين إلى إنقاص استهلاكهم وزيادة نشاطهم الإنتاجى ، لتعويض بعض ما فقدوه بدفع الضريبة ، وتكون النتيجة أن رأس المال الذى ينقل إلى الجيل المقبل ينقص بأقل من مقدار الضريبة غير العادية . أما القرض فليس له مثل هذا الأثر . ولهذا لا يمكن القول بأن القرض والضريبة غير العادية سيان بالنسبة للجيل المقبل ، بل على العكس يمكن القول بأن الضرائب غير العادية تميل إلى أن تكون وطأتها أشد على الجيل الحالى منها على الجيل المقبل .

ومن جهة أخرى ، بينما الضريبة غير العادية (إذا تركنا جانبا تأثيرها فى تقليل الاستهلاك وتنشيط الإنتاج) تحدث لدخل ورأس مال الجيل الحاضر والجيل المقبل

ضرراً لا يمكن إصلاحه . فإن القرض يحدث على العكس ضرراً قد يخفف أثره بمرور الزمن إذ يمكن تبديل القرض الأصلي بقرض آخر أقل فائدة مما يجعل عبء القرض ـ من هذه الوجهة ـ على الجيل المقبل فى النهاية ، أخف من عبء الضريبة غير العادية .

يتضح مما سبق أن الضرائب غير العادية إذا كانت أشد وطأة من بعض الوجوه على الجيل الحاضر منها على الجيل المقبل ، فإنها من وجوه أخرى تميل إلى أن تكون أشد على الجيل المقبل منها على الجيل الحاضر .

٣٨٢ ـــ والخلاصة أنه ليس صحيحا أن الضرائب غير العادية يقع عبؤها على الجيل الحاضر دون المقبل ، وأن القروض يقع عبئها على الجيل المقبل دون الحاضر . ولا أن الضرائب غير العادية والقروض سواء من حيث عبئها على الجيل الحاضر والجيل المقبل ، والصحيح أن كلا من الجيلين يحس عبء الضريبة غير العادية والقروض ولكن بدرجات تختلف باختلاف ظروف الاقتراض والاستثمار ، ومدى الالتجاء إلى كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة للحصول على ما يلزم لخدمة القرض .

ولما كان عبء النفقات غير العادية يقع لامحالة على الأجيال القادمة ،سواء سددت بواسطة الضرائب غير العادية أو بواسطة القروض ، فإنه ينبغى أن يكون صرف تلك النفقات فيما تدعو إليه حاجة ملحة ، وفى وجوه منتجة تستفيد منها الأجيال المقبلة ، كالإنفاق على حرب دفاعية،أو اصلاح أراض زراعية،وإلا كان تحميلهم لعبء النفقات غير العادية فيه تضحية من جانبهم فى سبيل الجيل الحاضر .

§ ٦ ـ نقد القروض العامة

٣٨٣ ـ يرى بعض الكتاب أن القروض العامة تغرى الحكومات بالإسراف والتبذير ، لأنها وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ، ويضيفون إلى ذلك أن تكرار

إصدار الدولة للقروض العامة يؤثر تأثيراً سيئاً على التقدم الاقتصادى للدولة ، وأنه يفتح أمام الأفراد مجالا لاستثمار رءوس أموالهم بطريقة سهلة بعيدة عن المخاطرة ، مما يجعلهم يحجمون عن استثمارها فى المشروعات الصناعية والتجارية التى تستدعى تحمل المخاطر ، والتى يعزى إليها الكثير مما وصل إليه العالم من التقدم الاقتصادى .

ولكن الحقيقة أن القروض العامة لا تقف فى سبيل التقدم الاقتصادى ، ولا تنقص من الثروة القومية ، إلا إذا كانت الأعمال التى سوف تقوم بها الدولة من حصيلة القرض أقل منفعة من الأعمال التى كان من الممكن أن يستغل فيها الأفراد أموالهم لولم يقرضوها للدولة . يضاف إلى ذلك أن القروض العامة تشجع على الادخار والاستثمار ، لأنها تهىء لمن يتهيب المخاطرة بماله وسيلة سهلة مأمونة لاستثمار ما يدخره ، مما يغريه بعد ذلك بمحاولة تجربة أنواع الاستثمار الأخرى الأكثر ربحاً ومخاطرة ، كسندات وأسهم الشركات الصناعية والتجارية .

القرض فى المالية العامة التقليدية :

٣٨٤ — وقد كان الكتاب التقليديون يرون أن اقتراض الدولة يؤدى إلى نقص رءوس الأموال المعدة للاستثمار الخاص ولذلك عارضوه ، ونصحوا بوجوب تسديد الديون العامة . وبنوا رأيهم على عدة افتراضات أهمها ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم انتاجية الانفاق الحكومى ، وأن العمالة كاملة . فقرر آدم سمث أن اقتراض الدولة يترتب عليه نقص رءوس الأموال المتاحة للأفراد ، وأن الدولة بقيامها بالاستثمار لا تكمل الاستثمار الخاص ولكنها تنافسه . وقال ريكاردو إن إنفاق الدولة يكون على حساب الاستثمار الخاص المنتج ، ولذلك يرى أن على الدولة إذا اضطرت إلى انفاق غير عادى ، أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقال ساى (Say) إن الدولة تنفق ما تقترضه فى أغراض استهلاكية بينما ينفق الأفراد

ما يقترضونه فى أعمال منتجة . وعند جون استيورات ميل (J. S. Mill) ، يصح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الإضافية ، أو كان سبباً فى خلق المدخرات ، أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة .

القرض فى المالية العامة الحديثة :

٣٨٥ ــ أما الكتاب المحدثون الذين تأثروا بآراء كينز (J. M. Keynes) فيختلفون فى نظرتهم إلى الاقتراض العام عن الكتاب التقليديين اختلافاً تاماً . فغير صحيح عندهم افتراض العمالة الكاملة كحالة عادية للمجتمع الرأسمالى ، وهم يرون أن الاستثمار الفردى فى تقلب مستمر ، تبعاً لما يطرأ من تغير على العلاقة بين سعر الفائدة وبين الكفاية الحدية لرأس المال . ومن ثم كانت ضرورة تدخل الدولة للمحافظة على مستوى الطلب الفعلى بما يؤدى إلى العمالة الكاملة ، ولذا فإن تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض منتج ويؤدى إلى زيادة الدخل القومى وهذا فضلا عن أن الأفراد قد يهملون استثمار أموالهم فى نواح تعد حيوية بالنسبة للمجتمع ، وبذا يتعين على الدولة القيام به .

وبينما كان الكتاب التقليديون يقولون بوجوب العمل على تسديد الديون العامة فإن الكتاب المحدثين يرون أن التسديد ليس أمراً ضرورياً ، بل منهم من لا يقرونه مثل لرنر (Lerner) .

وفى مقدمة الأحوال التى يبرر الاقتراض فيها فى عصرنا الحاضر فترات الكساد عندما يكون الاقتصاد القومى دون مستوى العمالة الكاملة ، وفى حالة الحرب . أما فى فترات الرخاء فينبغى الاعتماد على الضرائب ، وبخاصة إذا بلغ الاقتصاد القومى حالة

العمالة الكاملة ، ففى أوقات الكساد يساعد اتباع سياسة الاقتراض على استيعاب الأيدى العاملة العاطلة دون اتجاه إلى التضخم . أما الالتجاء إلى الضرائب بدل القروض فإنه يؤدى إلى الانكماش بسبب تأثيرها فى الدافع إلى الاستهلاك والاستثمار.

وأفضل وسيلة لتمويل المشروعات العامة فى حالة العمالة الكاملة الضرائب ، لأنها تقتطع من الإنفاق الفردى ماتضعه تحت تصرف الدولة ، ولا يترتب على ذلك تضخم. بخلاف الاقتراض ، فإن الالتجاء إليه على نطاق واسع يؤدى إلى التضخم .

وفى الدول المتخلفة اقتصادياً حيث تشيع البطالة المستترة ، وحيث تكثر نواحى الاستثمار الكامنة ، يمكن الاعتماد على القرض لتمويل المشروعات العامة ، وتحقيق مستوى العمالة الكاملة ، أو مستوى مرتفع من العمالة على الأقل ، كما يمكن استعمال القرض فى القيام باستثمارات طويلة الأجل حتى تتوزع تكاليف المشروعات العامة على أجيال عدة بدلا من إلقائها على عاتق جيل واحد .

الفصل الأول

أنواع القروض العامة

المبحث الأول

القروض الإجبارية والقروض الوطنية والقروض الاختيارية

يمكن تقسيم القروض العامة إلى قروض إجبارية ، وقروض وطنية ، وقروض اختيارية .

§ ١ – القروض الاجبارية (١)

٣٨٦ – كان الملوك والأمراء يلجأون إلى القروض الإجبارية فيما مضى كلما احتاجوا إلى الأموال لأنه لم يكن من السهل عليهم الحصول عليها بواسطة قرض اختيارى لضعف الثقة فيهم ، وكان الأمير يلزم كل فرد من رعاياه بأن يقدم له على سبيل القرض مبلغاً يتناسب فى الغالب مع ثروته ؛ ويتعهد له بدفعه بعد مدة بدون فائدة أو بفائدة قليلة ، ومن أمثلة القروض الإجبارية القروض التى عقدتها فرنسا فى السنوات ١٧٩٣ و١٧٩٥ و١٧٩٩ و١٨١٥ .

ويعتبر القرض الإجبارى وسطاً بين القرض العادى والضريبة . ويعيبه مايعيب الضرائب غير العادية ، دون أن تكون له مزاياها ، فهو إجبارى كالضريبة غير العادية وتستعمل فى تحديد نصيب كل فرد من القرض نفس العناصر التى تستعمل فى تحديد نصيبه من الضريبة غير العادية . يضاف إلى ذلك أنه على العكس من الضريبة غير العادية يثقل المالية العامة بأعباء الفوائد ورأس المال ، ولهذه الأسباب أهمل هذا النوع من

(١) قروض اجبارية : Emprunts Forcés بالفرنسية ، و Forced Loans بالانجليزية

القروض العامة وحلت محله القروض الوطنية والقروض الاختيارية . غير أنه قد يحدث في العصر الحديث أن تؤجل الدولة سداد قرض عادى حل ميعاد وفائه ، وذلك بدون موافقة حملة السندات ، مما يضفى على القرض عندئذ صفة الإجبار. كذلك قد تلجأ الدولة إلى القرض الإجبارى فى بعض الظروف الاستثنائية كالحروب ، لا بقصد سد بعض النفقات العامة ولكن لتقليل كمية النقود المتداولة ، وذلك لمعالجة التضخم والحد من ارتفاع الأسعار.

وقد لا يصل الأمر بالدولة إلى حد فرض القرض وإنما تكتفى بوضع العوائق أمام الإئتمان الخاص ، حتى يتجه الأفراد بمدخراتهم نحو القروض العامة ، أو تفرض على الهيئات والشركات استثمار بعض أموالها فى القروض العامة ، ومن هذا القبيل ماقرره القانون رقم ٢٦ لسنه ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بالشركات المساهمة.(الفقرة٥ من المادة ١٤ المضافة بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩) من تخصيص ٥ ٪ من صافى أرباح الشركة لشراء سندات حكومية [١] .

§ ٢ — القروض الوطنية (٢)

٣٨٧ — أعتادت الدول فيما مضى أن تستثير عاطفة الوطنية فى أفراد رعاياها ، ليقبلوا على إقراضها ماتحتاج إليه من أموال ، فتعلن أن تلك المبالغ ضرورية لإنقاذ المالية العامة ، أو للدفاع عن الوطن ، إذا أريد استخدامها فى تمويل حرب . وكان الحكام يعتقدون أنهم بمثل هذه الأقوال يحصلون بسهولة على الأموال المطلوبة ، وبسعر فائدة أقل من السعر السائد ، ولهذا فإن القروض ، التى أطلق عليها القروض الوطنية لهذا

---

(١) وذلك بعد توزيع ربح لا يقل عن ٥ فى المائة من رأس مالها على المساهمين ، ولا يسرى هذا الحكم إلا بالنسبة للشركات التى تسمح أرباحها بتجنيب هذا القدر أو بمقدار ما يسمح به رصيد أرباحها

(٢) قروض وطنية Emprunts Patriotiques بالفرنسية ، و Patriotic Loans بالانجليزية

السبب ، تتميز بأن سعرها أقل من السعر السائد فى السوق ، مما يوفر على الخزانة جزءاً من المبالغ التى تدفع فوائد ، ولا تنجح هذه القروض بوجه عام ، لأن الأفراد لا يهتمون فى القروض بغير الجانب المالى ، ولذلك فإن النوع الوحيد من القروض الذى يعطى نتائج مرضية وبخاصة إذا كانت المبالغ المراد اقتراضها كبيرة هو القرض الاختيارى .

§ ٣ — القروض الاختيارية العادية (١)

٣٨٨ — فى هذا النوع من القروض لا تطالب الدولة الأفراد بأية تضحية اقتصادية بدافع من الوطنية ولكنها تعرض عليهم عملية مجزية ، وتتركهم أحراراً فى الاكتتاب فى القرض بالقدر الذى يريدون ولكى تتمكن الدولة من الحصول على المبلغ الذى تريد اقتراضه يجب عليها أن تراعى الظروف السائدة فى سوق المال ، وتتميز القروض الاختيارية عن القروض الوطنية بأن سعر فائدتها مساو أو لا يفترق كثيراً عن السعر الجارى للفائدة ، وهذا النوع هو الغالب فى القروض العامة فى العصر الحديث .

المبحث الثانى

الدين السائر والدين المثبت

٣٨٩ — تنقسم القروض الاختيارية إلى أنواع تختلف باختلاف مدى حاجة الدولة إلى الأموال :

(ا) — فإذا كانت حاجة الدولة إلى الأموال مؤقتة، بأن كانت الميزانية متوازنة ولكن استلزم الأمر صرف نفقات قبل جباية ما يكفى لتغطيتها من الإيرادات (أى كان هناك ما يعرف **بالعجز النقدى** وهو عجز مؤقت)فإن الدولة تصدر لتغطيته ما يعرف بأذون الخزانة العادية .

---

(١) اختيارية Emprunts Volontaires بالفرنسية ، و Voluntary Loans بالإنجليزية .

(ب) — وإذا احتاجت الدولة للأموال لسد عجز حقيقي في الميزانية (وهو ما يعرف **بالعجز المالي**) أو للقيام بمشروعات إنتاجية ، أو لتمويل حرب ، فإنها تصدر سندات بعيدة الاستحقاق .

(جـ) — وقد تحتاج الدولة للأموال لسد عجز حقيقي في الميزانية ، ولكنها تجد أن ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض بعيد الاستحقاق ، فتصدر ما يعرف بأذون الخزانة غير العادية .

ويطلق على الدين القصير الأجل الذي تمثله أذون الخزانة العادية والأذون غير العادية : « **الدين السائر** » وعلى الدين الطويل الأجل أو متوسطه والذي تمثله السندات : « **الدين المثبت** » .

المطلب الأول

الدين السائر

٣٩٠ — يتكون هذا الدين ، كما سبق ، من مجموع القروض التي تصدرها الدولة لسد حاجة نقدية مؤقتة للخزانة العامة أو لتغطية عجز حقيقي للميزانية ، أو لغير ذلك من الأسباب، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، كأن يكون سعر الفائدة وقت إصدار القرض مرتفعاً وينتظر انخفاضه في وقت قريب . ومجموع الدين السائر ليس ثابتاً بل يتغير كثيراً في مدة قصيرة [١] . وهذا هو السبب في إطلاق اسم الدين السائر أو الطافي عليه [٢] وينشأ الدين السائر

---

(١) وقد توسعت بعض الدول في الدين السائر وبخاصة بعد الحرب العالمية الأولى ، وبلغ الدين السائر في فرنسا في سنة ١٩٥٦ ما يقرب من نصف دينها الداخلي كله ، بينما كان $\frac{1}{7}$ (سبعه) في سنة ١٩٣٨ أما في انجلترا فقد بلغ ربع دينها الداخلي في سنة ١٩٥٦ .

(٢) الدين السائر أو الطافي : Dette flottante بالفرنسية و Floating debt بالانجليزية

فى الحالة الأولى بإصدار أذون الخزانة العادية . وفى الحالة الثانيــة بإصدار أذون الخزانة غير العادية .

§ ١ - أذون الخزانة العادية

٣٩١ - أذون الخزانة العادية [١] نوع من السندات الإذنية تصدرها الدولة وتتعهد فيها بأن تدفع مبلغاً معيناً فى تاريخ معين لاحق .

ويرجع العجز المؤقت فى الخزانة الذى تستعمل أذون الخزانة فى سده إلى أنه لا يوجد دائما تطابق زمنى بين الإيرادات والمصروفات ، فهناك مصرفات تتركز فى بعض شهور السنة المالية ، كفوائد الديون العامة . وأخرى موزعة توزيعاً منتظماً على شهور السنة كمرتبات الموظفين . أما الإيرادات فلها هى الأخرى توزيعها الخاص بها الذى قد لا يطابق التوزيع الشهرى للمصروفات . ولهذا كانت هناك أشهر تزداد فيها الإيرادات على المصروفات ، وأخرى تزداد فيهـا المصروفات على الإيرادات ، فإذا سبقت الأشهر التى تزداد فيها الإيرادات الأشهر التى تزداد فيها المصروفات فلا صعوبة أما إذا حدث العـكس فإن الدولة تجد نفسها فى حاجة مؤقتة إلى الأموال ، ولمعالجة هذا الموقف تصدر أذونا عادية على الخزانة . فأذون الخزانة تعتـبر كحلقة تصل بين فترتين من السنة المالية ، تتميز إحداها بنقص الإيرادات ، وتتميز الأخرى بزيادتها . ولهذا السبب فإن أذون الخزانة تصدرها دولة ميزانيتها متوازنة ، أى أن جميـع إيراداتها تغطى جميع مصروفاتها ، ويكون فى إمكان الخزانة تسديد جميع الأذون التى احتاجت إلى إصدارها ، ولهذا كانت أقصى مدة لهذه الأذون هى مدة الميزانية أى سنة . وتصدر أذون الخزانة عادة لمدة ثلاثة أشهر ، وقد تصدر لمدة أربعة أو ستة أو تسعة أو اثنى عشر شهراً على الأكثر .

---

(١) أذون الخزانة : Bons du Trésor بالفرنسية و Treasury Bills or Certificates بالانجليزية

ومجموع ما يطرح منها للاكتتاب ليس ثابتاً بل يتغير باستمرار تبعاً لحاجة الخزانة . ولما كان من غير المستطاع أن يحدد مقدما مقدار الدين الذى تمثله الأذون التى ستصدر أثناء السنة ، فليس من الممكن تحديد مجموع الفوائد اللازم دفعها ولهذا السبب ، ولأن المقصود هو الحصول على أموال لسد الحاجة المؤقتة للخزانة لا لسد عجز فى الميزانية ، فإن فوائد هذه الأذون لاتدرج فى الميزانية عند بدء السنة المالية .

٣٩٢ – وأذون الخزانة ذات فئات كبيرة ، وتتميز بانخفاض سعر فائدتها لقصر أجلها (١) ، وبأن الدولة تستطيع بواسطتها الوصول إلى موارد لا يمكن أن تصل إليها عن طريق السندات الطويلة الأجل ، إذ يفضل أصحاب المشروعات والبنوك أن يستثمروا فيها الأموال التى تفيض لديهم مؤقتاً ، بدلا من تركها عاطلة ، لما تتمتع به من سيولة ، ولتعرضها لأقل قدر من الخسائر الرأسمالية ،يضاف إلى ذلك أنها أداة طيبة لتنفيذ سياسة السوق المفتوحة .

على أن أذون الخزانة لا تخلو من عيوب ، فهى تؤدى إلى تحمل الدولة بأعباء جديدة إذا ما ارتفعت أسعار الفائدة . نظراً لسرعة حلول آجال الأذون وتواليها ، هذا إلى أن ما لها من سيولة كبيرة ليس فى صالح الرقابة على التضخم .

وقد تطورت أذون الخزانة فى بعض الدول وأصبحت تستعمل للحصول على إيرادات لأغراض مختلفة ، وصارت تصدر بفئات متوسطة وصغيرة ، إلى جانب الفئات الكبيرة ، لتتيح لجمهور المدخرين الاكتتاب فيها وأطلق عليها أسماء رنانة كأذون الدفاع الوطنى ، وأذون الادخار ، وأذون التحرير كما حدث فى فرنسا ، حيث بلغ ما بيد الجمهور منها فى آخر سنة ١٩٥٤ : ٣٨,٥٪ والباقى اكتتبت فيه البنوك

---

(١) لا تحتوى أذون الخزانة على كوبونات ، بل تخصم الفوائد من قيمتها الاسمية عند الاكتتاب فيها .

وشركات التأمين وصناديق الإيداع ، ولا يطالب حملتها فى الغالب عند حلول ميعاد استحقاقها بمبالغهم وإنما يعيدون توظيفها فى الأذون الجديدة .

أذون الخزانة فى مصر :

٣٩٣ – أذون الخزانة معروفة فى مصر ، ولكنها لا تستعمل فى سد عجز مؤقت للخزانة العامة ، وإنما تستعمل فى الوقت الحاضر لتمويل محصول القطن والمحصولات الأخرى التى تشتريها الحكومة ، وفى تمويل المشروعات الإنتاجية التى تقوم بها الدولة ، ولتغطية المصدر من أوراق البنكنوت (القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزى للدولة ، م ١٤ ، الذى ألغى وحل محله القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون البنوك والائتمان ، م ٩ ، والقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥) .

§ ٢ – أذون الخزانة غير العادية

٣٩٤ – تستخدم أذون الخزانة غير العادية [١] كما سبق فى تغطية عجز حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأغراض ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، وتستحق السداد بعد سنتين أو ثلاث أو خمس سنوات على الأكثر .

والفرق بين أذون الخزانة العادية والأذون غير العادية أن ميعاد استحقاق الأولى لا يتجاوز السنة ، بينما يتجاوز ميعاد استحقاق الثانية السنة بشرط ألا يتجاوز خمس سنوات وإلا أصبحت سندات دين مثبت مهما كان الاسم الذى يطلق عليها .

ومصير هذا النوع من الديون فى الغالب التثبيت عندما تتحسن ظروف سوق

---

(١) أذون خزانة غير عادية : Bons du Trésor extraordinaires بالفرنسية و Treasury Notes بالانجليزية .

المال ، فتصدر الدولة عندئذ قرضاً طويل الأجل بمبلغ القرض المراد تثبيته وتدعو حملة الأذن إلى الاكتتاب بأذونهم فى القرض الجديد . كما تدعو غيرهم إلى الاكتتاب النقدى ، وتسدد من الاكتتاب النقدى أذون من لا يرغب فى التثبيت .

من هذا يتضح أن أذون الخزانة غير العادية هى وسيلة للتمهيد لإصدار سندات قرض مثبت .

وقد استعملتها الدول أثناء الحربين العالميتين لتمويل الحرب واستعملتها مصر فأصدرت فى سنة ١٩٣٣ نوعين من الأذون :

(الأول) — أذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات بسعر ٤٪ .

(الثانى) — أذون بمبلغ ٢½ مليون جنيه لمدة ١٠ سنوات وبسعر ٤½٪ .

وذلك لتسوية الديون العقارية المستحقة للبنوك على الملاك الزراعيين . ويعتبر النوع الأول فقط أذونا غير عادية بخلاف النوع الثانى فيعتبر سندات دين مثبت .

المطلب الثانى

الدين المثبت

٣٩٥ — الدين المثبت[1] ويطلق عليه أيضاً فى بلاد القارة الأوربية « الدين المسجل » يشمل جميع الديون التى لأجل طويل أو متوسط أو قصير . ولهذه الديون نظامها الخاص فى المالية العامة . وتدرج المبالغ اللازمة لدفع فوائدها ضمن المصروفات العادية للميزانية . والاسم الفرنسى dette consolidée يرجع إلى ما جرت عليه العادة فى انجلترا من تخصيص اعتمادات معينة لخدمة الديون المختلفة ضمت فى نوع واحد

(١) الدين المثبت : Dette consolidée ou inscrite بالفرنسية ، و Funded Debt بالانجليزية .

من الاعتمادات فى عهد الملك جورج الثالث ، يطلق عليـــــه اسم الاعتماد الدائم : Consolidated Fund يدرج فى الميزانية ، ولـكن لا يناقشه البرلمان كل سنة . أما تسميته بالدين المسجل inscrite فيرجع إلى أنه يكتب فى السجل الأكبر للدين العام الذى أنشىء فى دول القارة الأوربية بعد الثورة الفرنسية وحوات بواسطته ديون الملك إلى ديون على الدولة .

٣٩٦ — والدين المثبت إما أن يكون قابلا للتسديد remboursable . أو غير قابل له ويسمى هذا الأخير بالدين المستديم أو المؤبد : perpetuelle.

والأول تعقده الدولة مع التزامها برد المبلغ المقترض فى مواعيد معينة . أما الثانى فتصدره دون أن تلتزم بتسديده ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق فى التسديد عندما تريد . وتأخذ على عاتقها دفع الفوائد فى ميعاد استحقاقها . وهذا النوع الأخير من القروض ، أى القروض غير القابلة للتسديد ، متاح للدولة دون الأفراد والهيئات الخاصة ، لأن الدولة دائمة بخلاف الأفراد والهيئات الخاصة . وترجع نشأته إلى القرون الوسطى ، عندما كان القرض بفائدة محرماً فلجأت الدولة إلى هـذا النوع على اعتبار أنه ليس قرضاً ، لأن الدولة لا تلتزم برد المبلغ الذى تأخذه ، ولـكن على اعتبار أنه خدمة تؤدى للدولة وتـكافىء الدولة عليها بدفع مبلغ بسيط هو فى الحقيقة فائدة الدين .

والدين المثبت القابل للتسديد معروف فى مصر . أما الدين المؤبد فلم تستعمله .

المبحث الثالث

القرض الداخلى والقرض الخارجى

٣٩٧ — القرض الداخلى[١] هو الذى تعقده الدولة داخل بلادها ، أما الخارجى[٢] فهو الذى تعقده فى الأسواق الخارجية .

ويتجه التفكير إلى الاقتراض من الخارج عادة عندما يكون سعر الفائدة فى الخارج أقل من سعرها فى الداخل ، إذ تستفيد الدولة من الاقتراض من الخارج لأنها توفر الفرق بين سعر الفائدة فى الخارج وسعرها فى الداخل ، كما يستفيد الاقتصاد الوطنى لأن الدولة باقتراضها من الخارج لا تحرمه من رؤوس الأموال اللازمة له .

وتتسلم الدولة التى تقترض من الخارج مبلغ القرض فى صورة سلع وخدمات وتدفع الفوائد وأصل الدين عند حلول ميعاد دفعه فى شكل سلع وخدمات غالباً .

٣٩٨ — ولا تبقى سندات القرض الخارجى فى الدولة التى أصدرت فيها بل تنتقل من دولة إلى أخرى وتعود فى الغالب شيئاً فشيئاً إلى الدولة التى أصدرتها ، إذا كانت من الدول المتقدمة اقتصادياً ، لأن الادخار يزداد فيها وتكثر الأموال المعدة للاستثمار فينخفض سعر الفائدة ، وتبحث المدخرات الجديدة عن وجوه الاستثمار التى تأتى بربح وفير ، وتتجه نحو سندات القرض العام ، فترتفع أثمانها فى الداخل مما يغرى مالكيها فى الخارج بإرسالها إلى الدولة لبيعها فيها .

والواقع أن القرض الخارجى قد يتحول إلى قرض داخلى إذا اشترى سنداته الأفراد والهيئات فى الدولة التى أصدرته . كذلك قد يتحول القرض الداخلى إلى قرض

(١) القرض داخلى : Dette intérieure بالفرنسية ، و Internal Debt بالانجليزية .

(٢) قرض خارجى : Dette extérieure بالفرنسية ، و External Debt بالانجليزية .

خارجى إذا اشترى سنداته أصحاب رؤوس الأموال خارج الدولة .

٣٩٩ — ويستلزم إصدار القرض فى الخارج غالبا إعطاء ضمانات للمقرضين لسداد الفوائد وأصل الدين ، وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة ، بالنص على دفع الفوائد وأصل الدين بعملة قوية كالدولار أو بالذهب .

٤٠٠ — وتعقد القروض الخارجية عادة مع البنوك الأجنبية الخاصة وقد تعقد فى بعض الأحوال الاستثنائية بين الحكومات كما حدث أثناء وبعد الحربين العالميتين بين الدول المتحالفة ، أو مع هيئات دولية كالبنك الدولى للانشاء والتعمير . والمنظمة الدولية للتنمية) (١)

٤٠١ — ومما يعيب القروض الخارجية أنها قد تجر وراءها وبخاصة بالنسبة للدول الصغيرة ذات المالية المعتلة نتائج سياسية قد تمس سيادتها أو تحد من استقلالها ، كالتدخل فى شئونها ، أو ربط مصيرها الاقتصادى والسياسى بالدولة الدائنة ، أو فرض تحالف عسكرى معها ، أو اشتراط إنفاق الأموال المقترضة فى وجوه معينة تفيد الدولة المقرضة ، كتحسين طرق المواصلات والموانى فى الدول المنتجة للبترول مثلا .

---

(١) اقترح البنك الدولى للانشاء والتعمير فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ إنشاء هذه الهيئة الدولية الجديدة ، ويشرف على أدارتها رجال البنك ورأس مالها بليون دولار ، وغرضها اعطاء الدول الأعضاء القروض التى تحتاج إليها بسعر فائدة أقل من البنك الدولى ، وبشروط اسهل من شروطه ، واشترك الدول الصغيرة بنصيبها فيها بنسبة من عملاتها المحلية ، وتعيد دفع القروض بالعملة المحلية ايضاً بهذا تتمكن هذه الدول الصغيرة من الحصول على العملات الصعبة لقيام صناعتها الكبيرة بفائدة بسيطة . واهمية هذه المؤسسة الغاء الالتزامات السياسية التى تصحب تقديم القروض إلى الدول الصغيرة التى تحتاج إليها ، وخاصة أن القروض تأتى دائما من الدول الكبرى التى تعمل على التدخل فى شئون الدول الصغرى .

الفصل الثانى
العمليات الخاصة بالدين العام

المبحث الأول
إصدار القروض العامة

§ ١ – ضرورة إذن البرلمان لاصدار القرض .

٤٠٢ — يعتبر القرض فى الدول الدستورية الحديثة من الاجراءات المالية التى تستلزم إذن البرلمان إما بنص فى الدستور أو بحكم العرف الدستورى . وينص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ (م ٢٩) . كما كان ينص دستور ١٩٥٦ فى م ٩٦ منه على أنه « لايجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة » كذلك كانت م ١٣٧/١ من دستور ١٩٢٣ تنص على أنه «لايجوز عقد قرض عمومى ولاتعهد قد يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .

ويصدر الاذن البرلمانى فى شكل قانون ولكنه ليس قانوناً من الناحية الموضوعية لأنه لايحتوى على قواعد قانونية عامة آمرة .

٤٠٣ — ويبرر تدخل البرلمان فى عملية القرض بما يأتى : —

أولا — أن المناقشة البرلمانية أفضل وسيلة تكفل العلانية للقرض ، وللأسباب التى دعت إليه وشروطه وما يوجه إليه من نقد . ومدى حاجة الدولة إلى النفقات اللازمة الاقتراض لسدها .

ثانياً — ان إذن البرلمان بالقرض يزيد فى ثقة أصحاب الأموال فى الائتمان العام ويساعد على نجاح القرض .

ثالثاً — أن حق البرلمان فى اعتماد القروض نتيجة حتمية لحقه فى تقرير الضرائب لأن سداد الفوائد وأصل الدين يقتضى الاحتفاظ بالضرائب الموجودة أو تقرير ضرائب جديدة .

رابعاً — لأنه لوجاز للحكومة عقد قرض دون إذن البرلمان ، لأمكنها التهرب من رقابة البرلمان لها بعدم التجائها للضريبة واعتمادها على القرض ولو إلى حين .

٤٠٤ — ويشترك كل من البرلمان والحكومة فى عملية القرض ، ويختص البرلمان بتقرير شروط القرض الأساسية كمبلغ القرض ، والمزايا التى تمنح للمقرضين (كالسعر الأقصى للفائدة ، والسعر الأقصى لجائزة السداد ، والاعفاءات المالية) ، وأجل القرض (مؤبد أو لأجل طويل أو متوسط أو قصير) . أما الحكومة فتختص بالشروط الثانوية كتحديد سعر الفائدة وشروط وتاريخ ومكان الإصدار ... الخ .

ويلاحظ أن أذون الخزانة العادية التى تصدر لأجل قصير جداً لتغطية العجز النقدى المؤقت للخزانة لا تحتاج إلى إذن البرلمان ، لأن المراد منها هو تغطية النفقات العامة انتظاراً لتحصيل الضرائب المتأخرة جبايتها . أما إذا قصد بها إصدار قروض حقيقية فتحتاج إلى إذن من البرلمان ، ومن هذا القبيل الأذون التى تصدرها الحكومة فى مصر حالياً لتمويل المشروعات الإنتاجية إذ أنها تصدرها بمقتضى قانون هو القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ .

٤٠٥ — وإذا أصدرت الحكومة قرضاً دون إذن البرلمان فالقاعدة أنه يعتبر باطلا من الوجهة القانونية ولكن من مصلحة الدولة من الوجهة السياسية عدم التمسك

بالبطلان وإلا أضرت بالثقة بها وبالائتمان العام . فلا تستطيع بعد ذلك عقد قرض. بل قد تهبط أسعار سندات ديونها الأخرى فى الأسواق المالية ، خوف إعلان بطلانها هى أيضاً فى المستقبل . ولذلك يحسن أن يجيز البرلمان القرض بصفة لاحقة ، ويطبق المسئولية الوزارية سياسياً أو جنائياً أو مدنياً طبقاً لما يقرره دستور كل دولة .

§ ٢ — القرض من الوجهة القانونية

٤٠٦ — يعتبر القرض من الوجهة القانونية **عقداً من العقود الإدارية** تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التى تسرى على تلك العقود . وتنشأ عنه حقوق والتزامات مالية بالنسبة إلى كل من الدولة والمقرضين . لا يجوز المساس بها . فنفقات خدمة الديون العامة نفقات إلزامية لا يملك البرلمان قانوناً أن يرفض الاعتمادات اللازمة لها ، ولا أن يعدل من جانبه وحده الشروط المنصوص عليها فى عقد القرض . وهذه الصفة الإلزامية لعقود القروض العامة تعترف بها جميع الدول الحديثة ، ففى انجلترا والولايات المتحدة تقرر لنفقات خدمة الدين اعتمادات دائمة لا يناقشها البرلمان سنوياً ، كما أنها ضمان للاقبال على الاكتتاب فى القرض لما تبثه من الثقة فى النفوس .

ولا يمكن التعلل بأن القرض صدر بقانون وأن ما يقرره قانون قد يمحوه أو يعدله قانون آخر :

(أولا) لأن القانون الذى يأذن بعقد القرض هو مجرد شرط لتمكين الحكومة من الاقتراض ، فهو أمر يخصها وحدها .

(ثانياً) لأن القرض عقد فى جوهره ، يتم بتقابل الإيجاب من وزير الخزانة والقبول من المكتتب فى القرض .

(ثالثاً) لأن صدور قانون يعدل شروط العقد الواردة فى قانون سابق ، أو يقرر

سقوط الالتزام المتولد عن العقد ، لا يمحو حق الدين المترتب فى ذمة الدولة ، وإن كان يعطل تنفيذه ، وتعطيل التنفيذ يرجع إلى أن المحاكم لا تستطيع إلا أن تطبق القانون المعدل لشروط العقد أو المسقط للالتزام .

٤٠٧ — على أن هناك من يرى أن القرض عمل من أعمال السيادة ، لأن الدولة تقصد منه تحقيق بعض الأغراض السياسية التى تسمح بالتجاوز عن شروط عقد القرض ، كالقيام بحرب .

كذلك هنالك من يرى فى القرض عملا تشريعيا ينظمه قانون ، ويجوز أن يعدله أو يلغيه قانون آخر .

على أنه يلاحظ بالنسبة للقروض الإجبارية أنها تتم بإرادة الدولة وحدها ، وهذه الصفة تقربها من الضرائب .

المبحث الثانى

شروط الإصدار

§ ١ — مبلغ القرض

٤٠٨ — يصدر القرض فى الظروف العادية بمبلغ محدد كعشرين مليونا من الجنيهات مثلا ويقفل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المده المحددة للاكتتاب . وإذا زاد المبلغ المكتتب فيه عن المبلغ المحدد تخفض الاكتتابات بنسبة تغطية القرض . فإذا زاد الاكتتاب عن المبلغ المطلوب خمس مرات مثلا ، أعطى كل مكتتب سندات بمقدار خمس ما اكتتب به . وفى بعض الأحيان يجرى التخفيض على الاكتتابات الكبيرة أما الصغيرة فلا تخفض تشجيعاً لصغار المكتتبين .

وقد لا تحدد الحكومة مبلغ القرض وإنما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التى تقدم فى خلالها ، ويحدث ذلك إذا كانت الدولة فى حاجة إلى أموال كثيرة ، أو إذا خشيت ألا يغطى مبلغ القرض كله إن هى حددته فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، وفى مثل هذه الأحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت فى المدة المعينة .

§ ٢ — سعر الفائدة

٤٠٩ — تراعى الدولة فى تحديد سعر الفائدة حالة السوق المالية ، ومركز ائتمان الدولة ، وضخامة المبلغ المطلوب ، ومدة القرض ، واحتمال تغيير سعر الفائدة ، والمزايا التى تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية على قسطين كل ستة أشهر قسط ، حتى لا يضار صغار حملة السندات إذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بأمر القرض إذا قصرت .

§ ٣ — سعر الإصدار

٤١٠ — إذا كانت قيمة السند الإسمية ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة قيل إن القرض أصدر بسعر التكافؤ[١] ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيها مثلا ، قيل إن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ[٢] ، أى أن المكتتب يدفع ٨٠ جنيها عند الاكتتاب ، وعند تسديد الدين يتسلم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق ، وهو ٢٠ جنيه ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض منها إغراء الجمهور ليقبل على الاكتتاب فى القرض .

وإذا أصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من

---

(١) بسعر التكافؤ Au pair (٢) بأقل من سعر التكافؤ Au—dessous du pair

السعر الجارى للفائدة فى السوق ، وهذه الطريقة ضارة بالدولة ، لأنها تجعلها مدينة بأكثر مما تسلمته فعلا ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها .

ويفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال متوفرة فى السوق بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيراً ، أما فى الأحوال التى يخشى فيها قلة الإقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لإغراء الجمهور بالإقبال على الاكتتاب فيه ، وقد استعملت مصر كثيراً طريقة الإصدار بأقل من سعر التكافؤ فى أواخر النصف الثانى من القرن الماضى .

§ ٤ — شكل السندات

٤١١ — سندات الدين العام إما أن تكون كلها من فئة واحدة ، كأن تكون القيمة الإسمية لكل سند مائة جنيه ، وإما أن تتعدد فئاتها ، بأن يكون بعضها قيمته الإسمية عشرة جنيهات ، وبعضها قيمته مائة جنيه ، والبعض قيمته خمسمائة جنيه مثلا ، والأفضل ألا تكون فئات السندات عالية جداً وإلا عاق ذلك تداولها فى أسواق الأوراق المالية ، ولا صغيرة جداً وإلا حلت محل النقود فى التداول .

ويتصل بكل سند عدد من الكوبونات ، فإذا كانت مدة الدين خمس سنوات مثلا ، وكانت الفوائد تدفع كل ستة شهور ، كان عدد الكوبونات الملحقة بالسند عشرة ، يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل تاريخ استحقاق يفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزانة العامة ، أو خزانة البنك الذى تعينه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالبا البنك المركزى .

٤١٢ — وسندات القرض إما أن تكون إسمية أو لحاملها أو مختلطة ، فالسندات الإسمية هى التى يدون اسم مالكها على السند ، وفى سجل خاص بالدين العام ، وتسلم

له شهادة بالبيانات المدونة به، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك فى سجل الدين العام، ولا تدفع قيمة كوبوناتها إلا بعد توقيع مالكها على ظهرها بالتسلم، وفائدة هذا النوع من السندات أنها تكون بمأمن من السرقة والضياع والإتلاف. أما السندات لحاملها فلا يقيد فيها اسم مالكها، وتنتقل ملكيتها هى وكوبوناتها بالتسليم باليد. والسندات المختلطة يكون السند فيها إسمياً، أما كوبوناته فلحاملها.

§ ٥ — المزايا المالية والضمانات

قد تقرر الدولة مزايا مالية للمكتتبين، لترغيبهم فى الاكتتاب مثل: جوائز السداد، وجوائز النصيب، والإعفاء من الضرائب، وعدم قابلية الحجز على السندات كما قد تؤمنهم ضد خطر انخفاض قيمة النقود.

٤١٣ — أما جوائز السداد[1] فقد سبق الكلام عليها، ويلاحظ أنه ليس من الضرورى لكى يكون هناك جائزة سداد أن يصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فقد تقرر الدولة جائزة سداد وتصدر القرض بسعر التكافؤ. ومثال ذلك أن يصدر السند الذى قيمته الإسمية ١٠٠ جنيه وتتعهد الدولة بأن تدفع لحامله عند حلول أجل السداد ١١٠ جنيهاً فتكون العشرة جنيهات جائزة سداد.

٤١٤ — أما جوائز النصيب[2] فهى جوائز تعطى لبعض أصحاب السندات بطريق القرعة، مثال ذلك أن يختار عند التسديد سند من السندات بطريق القرعة ويعطى ١٠٠٠٠ جنيه بدلا من القيمة الإسمية وهى ١٠٠ جنيه مثلا. أو يختار عدد من السندات بطريق القرعة، ويعطى جوائز بسيطة متفاوتة إلى جانب الفوائد التى تعطى لجميع السندات،

---

(١) جائزة سداد Prime de remboursement

(٢) جائزة نصيب Lot

وقد تكون السندات بدون فوائد ، ولكن يختار بعضها كل سنة بطريق القرعة ويعطى جوائز .

والسندات ذات النصيب لاتستعملها الدول ذات الائتمان القوى وأكثر ماتستعملها البلديات وسعر فائدتها يكون عادة منخفضاً .

الإعفاء من الضرائب :

٤١٥ — تعفى معظم الدول سندات قروضها إما من ضريبة معينة كضريبة القيم المنقولة ، أو من جميع الضرائب الحاضرة ، أومن الضرائب الحاضرة والمستقبلة ، ويعتبر هذا الإعفاء مخالفاً لمبدأ العدالة التكليفية والمساواة بين الممولين وبخاصة فيما يتعلق بالضريبة العامة على الإيراد لكونها تصاعدية ، إذ يعفى الأكثر غنى من مبلغ أكبر نسبيا مما يعفى منه الأقل غنى . لأن إيراد الأول يخضع فى شرائحه العليا لسعر أعلى مما يخضع له إيراد الثانى .

ولكنه يؤدى إلى تسهيل الاكتتاب فى القرض والحصول على شروط حسنة وهو لا يتقرر إلا بنص خاص لكل قرض .

وإذا كان الأعفاء مقرراً بعقد القرض فلا يجوز للدولة إلغاؤه من جانبها . وإلا اعتبر ذلك إخلالا بالتعاقد . أما إذا كان مقرراً بتشريع خاص ، دون نص بعقد القرض ، فيجوز للدولة إلغاؤه بقانون آخر لاحق ، غيرأن هذا الإجراء يضر بالائتمان العام ، وإذا كان الإعفاء قاصراً على الضرائب المقررة وقت إصدار القرض فإنه يجوز للدولة فرض ضريبة عنيه فى المستقبل ، بشرط أن تكون عامة وليست خاصة بسندات الدين العام وحدها.

وجميع القروض العامة التى أصدرتها مصر لغاية الآن (ما عدا قروض مجلس بلدى

الإسكندرية) أعفيت من الضرائب كلها إلا ضريبة التركات ، غير أن القرض الوطنى الذى أصدر سنة ١٩٤٣ أعفى من ضرائب التركات أيضاً .

قبول السندات فى تسديد بعض الضرائب :

٤١٦ — تقرر بعض التشريعات قبول سندات القروض العامة فى تسديد بعض الضرائب ، أو فى تسديد ثمن بعض ما يشترى من الدولة . وذلك بدلا من النقود . ومن هذا القبيل ما قرره المشرع المصرى من قبول سندات الحكومة والسندات التى تضمنها الحكومة فى تسديد رسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات[1] . ومن قبول سندات الإصلاح الزراعى ، ممن استحقها من الحكومة لأول مرة أو من ورثته ، فى أداء الضرائب على الأطيان التى لم يسبق ربط ضرائب عليها قبل العمل بقانون الإصلاح الزراعى . وفى أداء ضريبة التركات . والضريبة الإضافية على الأطيان المفروضة بموجب قانون الإصلاح الزراعى ، وفى أداء ثمن الأراضى البور التى تشترى من الحكومة[2] .

عدم قابلية السندات للحجز والمعارضة :

٤١٧ — قد تقرر الدولة أيضاً ـ لإغراء أصحاب رؤوس الأموال بالاكتتاب فى سندات قروضها ـ عدم قابلية هذه السندات للحجز والمعارضة ، وبهذا لا يستطيع دائن صاحب السند الحجز على السند لاستيفاء حقه من قيمته . ومن التشريعات التى تقرر هذه الحصانة القانونية التشريع الفرنسى منذ سنة ١٧٩٨ ، والتشريع الإيطالى .

ويفرقون فى فرنسا فى العمل بين السندات لحاملها والسندات الإسمية . فالمحاكم

---

(١) القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسم أيلولة على التركات ، م ١/٤٠ (معدل بالقانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣) والمرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ م ٦ معدلة بالقرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ .

العادية — وهى المختصة بالنظر فى منازعات السندات لحاملها — لا تجيز الحجز على الفوائد ، بينما تجيز توقيع الحجز التنفيذى على السند نفسه (أصل الدين) أو الحجز عليه تحت يد الغير الحائز ، وهو عادة مصرف من المصارف ، وبيعه .

أما السندات الإسمية فلكون ملكيتها لا تنتقل إلا بتدخل الإدارة المالية ، بإثبات النقل فى سجل الدين العام ، فإن وزير المالية — ويعضده فى ذلك القضاء الإدارى — لا يوافق على توقيع الحجز عليها ، ولا يستطيع الدائن بيعها .

غير أن هذا التفسير يجعل الحصانة القانونية للسندات مقررة لصالح الدولة ، لا لصالح حملة السندات ، وقد دعا إليها تهرب المدينين من دائنيهم .

تأمين المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود :

٤١٨ — إن أكثر ما يتعرض له حملة السندات فى العصر الحاضر ، هو خطر التضخم وانخفاض قيمة النقود ، إذ يؤدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد ولأصل الدين ، ولتشجيع الأفراد على الاكتتاب فى القرض ، تستطيع الدولة تأمينهم ضد هذا الخطر ، بربط قيمة القرض لا بالنقود ، وإنما بقيمة أخرى أكثر ثباتاً كقيمة الذهب ، كما فعلت فرنسا بالنسبة إلى قرض بيناى (Pinay) سنة ١٩٥٢ ، أو بربطها بعملة أجنبية أكثر ثباتاً كالدولار الأمريكى ، كما فعلت فرنسا أيضاً بالنسبة إلى قرض كايو (Caillaux) سنة ١٩٢٥ إذ ربطته بالجنيه الاسترلينى ، وبقرض فانسان أوريول (Vincent - Auriol) سنة ١٩٣٧ ، إذ ربطته بكل من الجنيه الاسترلينى والدولار الأمريكى .

وتستطيع الدولة أن تربط قيمة القرض بالأرقام القياسية لأثمان بعض السلع ، وهى الطريقة التى استعملتها فى فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة إلى قروضها والمعروفة باسم : (Système de l'indexation) .

توجيه المدخرات نحو القروض العامة :

٤١٩ — ومن جهة أخرى تعمل بعض الدول على توجيه المدخرات نحو القروض العامة ، كأن تفرض حداً أعلى لما تستطيع الشركات والهيئات الخاصة إصداره من سندات ، مما يقلل من منافستها للسندات العامة ، ومن هذا القبيل ما فعلته فرنسا إذ أصدرت فى سنة ١٩٥١ قانوناً منعت به طرح أسهم أو سندات للاكتتاب تزيد قيمتها على خمسين مليوناً إلا بإذن من الحكومة ، وما فعلته ألمانيا فيما بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩ من تحديد إصدار أسهم الشركات الخاصة وتحديد تمويلها الذاتى .

كذلك تلزم بعض الدول المؤسسات التابعة لها كصندوق توفير البريد ، وصناديق التأمين والمعاشات بتوظيف جانب من أموالها فى القروض العامة .

المبحث الثالث

طرق الإصدار

أهم طرق الإصدار أربعة : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفى ، الاكتتاب بالمزايدة ، والإصدار فى البورصة .

§ ١ — الاكتتاب العام

٤٢٠ — يتلخص الاكتتاب العام فى أن تعلن الدولة عن القرض ، وتبين شروطه ، والمصالح والبنوك التى تقدم إليها الاكتتابات ، وتدعو الجمهور للاكتتاب فيه ، وتحدد له مدة معينة ، ويتقدم من يريد بطلب اكتتاب يعين فيه عدد السندات التى يرغب فى شرائها ، وقد تشترط الحكومة دفع كل القيمة المكتتب فيها أو نسبة مئوية منها مثل ٢٠٪ ، وبعد إقفال الاكتتاب تحصى المبالغ المكتتب فيها ، وإذا

غطى القرض أكثر من مرة خصص لكل مكتتب نسبة معينة ، كما سبق . ثم يدفع المكتتبون الفرق بين ما سبق دفعه وما خصص لهم ، أو يستردون المبلغ الزائد ، ويتسلمون سنداتهم . وخطر طريقة الاكتتاب العام أن القرض قد لا يغطى كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة ، ولذا لا تلجأ إليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض ، أو تطرح القرض للاكتتاب العام على عدة دفعات .

§ ٢ — الاكتتاب المصرفي

٤٢١ — يتلخص الاكتتاب المصرفي في أن تتنازل الدول لبنك أو لمجموعة من البنوك أو البيوت المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين ، وتترك للبنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، أو في سوق الأوراق المالية ، بالسعر الذي تريده البنوك . وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على كل المبلغ الذي تريد اقتراضه ، ولكنها تتنازل عن القرض بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح . وتستعمل هذه الطريقة إذا خشيت الدولة عدم تغطية القرض إذا استخدمت طريقة الاكتتاب العام ، واستعمالها نادر في الوقت الحاضر ، وهي تشبه طريقة الالتزام التي كانت مستعملة فيما مضى في جباية الضرائب[١] .

§ ٣ — الاكتتاب بالمزايدة

٤٢٢ — تتلخص هذه الطريقة في أن تعرض الحكومة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك والبيوت المالية أو عليهم جميعاً . بعد أن تحدد سعراً أدنى للقرض . مثال ذلك أن تحدد سعراً أدنى ٩٥ جنيهاً للسند الذي قيمته الإسمية ١٠٠ ج ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذي يرغب في شرائه ، وبالسعر الذي يريد الشراء به

---

(١) راجع الفقرة ٣٠٩ ص ٢٦١ فيما سبق .

على ألا يقل عن ٩٥ جنيهاً . فإذا غطى القرض أكثر من مرة بدأت بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر ، ثم لمن يليه ، وهكذا حتى تتم تغطية القرض .

وقد تأخذ هذه الطريقة شكل **مناقصة** فى سعر الفائدة ، مثال ذلك أن تعرض الحكومة القرض وتحدد سعراً أعلى للفائدة مثل ٣٪ ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذى يرغب فى شرائه . ويعرض سعراً للفائدة أقل من ٣٪ وليكن ٢½٪ وهكذا . وتبدأ الحكومة بإجابة طلب المتقدم بأقل سعر ، ثم الذى يليه ، حتى تحصل على المبلغ الذى تريد اقتراضه ، وأكثر ما تستعمل هذه الطريقة فى إصدار أذون الخزانة .

§ ٤ — الإصدار فى البورصة

٤٢٣ — فى هذه الطريقة تعرض الحكومة سندات القرض للبيع فى سوق الأوراق المالية ، وتبيعها على دفعات صغيرة ، بالسعر الذى تحدده السوق ، ولا تستعمل هذه الطريقة إلا إذا كان مبلغ القرض بسيطاً ، لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة يهبط بأثمانها وأثمان غيرها من الأوراق المالية .

. . .

٤٢٤ — ويلاحظ أن الحكومة قد تستعمل طريقتى الاكتتاب العام والاكتتاب المصرفى معاً فتتنازل عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك وتحتفظ بالباقى لاكتتاب الجمهور ، وبهذا تضمن الدوله تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما فى حالة إصدار القرض كله بواسطة الاكتتاب العام ، وفى الغالب تقوم نفس البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور أيضا ، لأنها أقدر من الدولة على الدعاية للقرض ، وعلى إغراء الجمهور بالاكتتاب فيه وتأخذ البنوك عمولة صغيرة نظير ذلك .

الفصل الثالث

انقضاء الديون العامة

٤٢٥ — تنقضى الديون العامة بإحدى الطرق الآتية : الوفاء ، التثبيت ، التبديل ، والاستهلاك .

ويكون التخلص من الدين نهائياً فى حالتى الوفاء والاستهلاك . أما فى حالتى التثبيت والتبديل فإن الدولة تتخلص من دين عن طريق إصدار دين آخر .

كذلك قد تتوقف الدولة أو تمتنع عن دفع فوائد دينها أو أصله ، وسنتكلم فيما يلى باختصار على كل طريقة من الطرق المذكورة .

المبحث الأول

الوفاء

٤٢٦ — الوفاء[1] هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين وهو عبارة عن تسديده دفعة واحدة .

ويفرق الكتاب من حيث الوفاء بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لأجل .

القرض المؤبد :

٤٢٧ — فالقرض المستديم أو المؤبد لا تحدد الدولة ميعاداً لانقضائه ، غير أنها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ، لأن شرط عدم انقضاء الدين المؤبد هو لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه متى وجدت ذلك فى مصلحتها ، على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملا بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظراً لضخامتها .

(١) الوفاء Remboursement بالفرنسية Repayment or Redemption بالإنجليزية

القرض لأجل

٤٢٨ — أما القرض لأجل فالأصل فيه أن يسدد فى ميعاد استحقاقه طبقاً للأوضاع المقررة فى عقد القرض ، غير أن الفقهاء فى فرنسا يختلفون على ما إذا كان يجوز للدولة أن تفى به قبل حلول ميعاده ، فالبعض لا يجيزه ، وهم يطبقون فى ذلك أحكام القانون المدنى (م ١١٨٧)

لأن الأجل فى هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معاً . وقد يضار الدائن إذا سدد الدين قبل الميعاد ، لأنه قد يكون رتب معاشه على أساس الحصول على دخل معين من فائدة سنداته لمدة معينة . ويرون أنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، أو بتغيير طريقته فيجب أن تنص على ذلك فى شروط القرض ذاته .

ويرى البعض الآخر عكس ذلك ، وأن للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هذا البعض من يعتمد فى ذلك على قواعد القانون المدنى ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيراً ملائماً لصالح الدولة ، ومنهم من يرى أن القرض العام وإن كان ينشىء علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها ، غير أنه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الأداة الحكومية ، ولذا فهو يخضع فى تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، فللدولة أن توفى به قبل ميعاده ، دون حاجة إلى النص على ذلك فى شروط القرض .

٤٢٩ — أما فى مصر فليس ثمة ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله ، حتى لو طبقنا عليه قواعد القانون المدنى . إذ تنص المادة ٥٤٤ من القانون المدنى المصرى على أنه : « إذا اتفق على الفوائد ، كان للمدين إذا انقضت ستة أشهر على القرض أن يعلن رغبته فى إلغاء العقد ورد ما اقترضه ، على أن يتم الرد فى أجل لا يجاوز ستة أشهر من تاريخ هذا الإعلان ، وفى هذه الحالة يلزم المدين بأداء الفوائد

المستحقة عن ستة الأشهر التالية للاعلان ، ولا يجوز بوجه من الوجوه إلزامه بأن يؤدى فائدة أو مقابلا من أى نوع بسبب تعجيل الوفاء ، ولا يجوز الاتفاق على إسقاط حق المقترض فى الرد أو الحد منه »[١].

٤٣٠ — وتنص الدولة فى عقد القرض لأجل على طريقة الوفاء به . وتعين ميعاداً لذلك ، وإذا كان الدين صغيراً فإن الدولة تسدده من إيرادات الميزانية التى يستحق الدين أثناءها . أما إذا كان مقداره كبيراً فإن الدولة تبدأ قبل ميعاد التسديد بعدة سنوات ، بتخصيص مبلغ فى الميزانية لهذا الغرض . وعيب هذه الطريقة أنه قد يحدث أثناء المدة التى تجمع فيها المبالغ اللازمة لتسديد الدين ، وهى طويلة عادة قد تصل إلى عشر أو خمس عشرة أو عشرين سنة ، أن تجد الدولة نفسها فى حاجة إلى الأموال تجعلها تستعمل المبلغ الذى جمعته فى أغراض أخرى غير تسديد الدين ، حتى إذا ما حل ميعاد التسديد لم تجد ماتسدد به ، ولتلافى ذلك تنص عادة على الوفاء بالدين تدريجياً على دفعات ينتهى آخرها بانتهاء أجل القرض ، ولكن هذا هو ما يعرف بالاستهلاك وسنتكلم عنه فيما بعد .

المبحث الثانى

تثبيت الديون

٤٣١ — التثبيت[٢] هو تحويل دين سائر حل أجله إلى دين متوسط الأجل

---

(١) كانت المسألة قبل العمل بالقانون المدنى الحالى (أى قبل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩) محلا لمثل الخلاف الموجود فى فرنسا ، إذ لم يكن فى القانون المدنى المصرى القديم نص مماثل لنص المادة ٥٤٤ المشار إليها .

(٢) التثبيت : Consolidation بالفرنسية والإنجليزية .

أو طويله أو مؤبد ، ويتلخص فى أن تصدر الدولة عند حلول أجل القرض السائر ، قرضاً جديداً متوسط الأجل أو طويله أو مؤبداً بنفس مبلغ القرض السائر ليحل محله. وهى إما تجبر الدائنين على قبول القرض الجديد بدلا من القرض القديم ويكون التثبيت عندئذ **إجباريا** كما حدث فى إيطاليا سنة ١٩٢٦ ، وإما أن تترك لهم الخيار فى الاكتتاب فى القرض الجديد بسندات القرض السائر المراد تثبيته ، أو ترد لهم قيمة سنداتهم ، فيكون التثبيت **اختياريا** وفى حالة التثبيت الاختيارى تقبل الدولة أيضاً الاكتتاب بمبالغ نقدية ممن يريد الاكتتاب فى القرض الجديد ، وتستعمل هذه المبالغ فى تسديد قيمة سندات من لا يريد التثبيت من حملة أذونات القرض السائر .

والتثبيت الإجبارى وهو الذى يفرض على الدائنين فيه إخلال بشروط العقد ويعد توقفاً جزئياً عن الدفع[1] ولذا لا يجب أن تلجأ إليه ، أما التثبيت الاختيارى فجائز .

وتعتبر عملية التثبيت ناجحة إذا اختار الدائنون التثبيت لا التسديد ، ويجب لذلك ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد عن سعر الفائدة فى السوق على القروض التى من نوعه ، وإلا فضل حملة السندات استرداد قيمتها وأخفقت عملية التثبيت .

المبحث الثالث

تبديل الديون

٤٣٢ — تبديل الدين أو تحويله[2] هو أن يستبدل به دين آخر يقل عنه فى سعر الفائد . مثال ذلك أن تستبدل الدولة بدين سعر فائدته ٤ ٪ ديناً آخر سعر

---

(١) راجع الفقرة ٤٥٤ ص ٣٦٦ فيما يلى

(٢) التبديل أو التحويل : conversion بالفرنسية والانجليزية

فائدته ٣ ½ ٪ ، وهذه العملية يمكن تحليلها إلى عملية تجديد الدين (Novation) المنصوص عليها فى القانون المدنى (م ٣٥٢ وما بعدها) . والغرض من التبديل هو تخفيف عبء الدين عن طريق تخفيض سعر الفائدة ، ولذا فمن واجب الدولة السعى إليه ما أمكن ذلك . ولا يسرى التبديل إلا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الأجل أم متوسطته . أما الدين السائر فإن ما يسرى عليه هو التثبيت وليس التبديل .

المطلب الأول

أنواع التبديل

التبديل إما أن يكون إجبارياً أو مستتراً أو اختيارياً .

التبديل الإجبارى :

٤٣٣ — يكون التبديل إجبارياً إذا خفضت الدولة سعر الفائدة بغير موافقة الدائنين ، وذلك بما لها من حق السيادة ، وهو إجراء خطير وضار ، لأنه ينطوى على انتهاك لحرمة العقد من جانب الدولة . ويعتبر توقفاً جزئيا عن الدفع . وينبغى أن تتجنبه الدولة إلا إذا اضطرها إليه سوء حالتها المالية . وقد استعملت بعض الدول التبديل الإجبارى أثناء القرن التاسع عشر كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية .

التبديل المستتر :

٤٣٤ — أما التبديل المستتر أو المقنع فيكون عندما تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها ، أو خفضت قيمة عملتها ، لأن انخفاض قيمة النقود يؤدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية

للفوائد وإن بقيت قيمتها النقدية على حالها ، وانخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها ، فكأن الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي .

التبديل الاختياري :

٤٣٥ — في هذا النوع من التبديل تخفض الدولة فائدة القرض بموافقة الدائنين، وذلك بأن تخير حملة السندات بين أمرين : إما تخفيض سعر الفائدة ، أو تسديد الدين بقيمته الإسمية ، ويتم تبديل الدين إذا اختار الدائنون الأمر الأول .

ولما كانت عملية التبديل قد تؤدى إلى تسديد قيمة بعض السندات فإنه لكي يتمكن التبديل يجب أن يكون تسديد الدين مستطاعا في الوقت الذي يعرض فيه التبديل . وكما سبق القول : إذا كان الدين مؤبداً فلا صعوبة . لأنه ليس هناك ما يمنع الدولة من تسديده في أي وقت تشاء ، لأن عدم قابلية التسديد مشروط لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه وتسدد الدين . أما إذا كان الدين لأجل فقد رأينا أن البعض لا يوافق على تسديده ، وبالتالى لا يوافق على التبديل ، إلا إذا كانت الدولة قد احتفظت لنفسها حين إصداره بحق الوفاء به أو استهلاك سنداته أو تبديله قبل حلول أجله ، لأن الدائن في جميع هذه الحالات يتحمل مختاراً مخاطر تسديد القرض قبل حلول أجله ، وليس له أن يرفض التبديل ما دام ينطوى على تخييره بين رد قيمة سنداته الإسمية ، وبين قبول سندات الدين الجديد المنخفض الفائدة . كما رأينا أن البعض الآخر يوافق على تسديد الدين وبالتالى على تبديله ، حتى ولو لم تحتفظ الدولة لنفسها بهذا الحق[١] .

---

(١) راجع ما سبق قوله بالفقرات ٤٢٧ إلى ٤٢٩ ص ٣٥٠ و ٣٥١

المطلب الثانى

الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل

لكى تنجح عملية التبديل يجب أن يختار حملة السندات التبديل لا التسديد ، ولكى يختاروا التبديل ينبغى أن يكون التبديل أفضل لهم من التسديد ، ولهذا يجب أن يخير حملة السندات فى وقت وفى ظروف تحتم عليهم تفضيل التبديل ، لأنه يكون فى صالحهم .

٤٣٦ — ويفضل حملة السندات التبديل إذا كان سعر السندات فى سوق الأوراق المالية أعلى من سعر التكافؤ . بشرط ألا يكون ارتفاع السعر عارضاً مؤقتاً . بل دائماً ، لأنه لو فرض وكان سعر السند (الذى قيمته الإسمية ١٠٠ جنيه) ٩٥جنيهاً فقط فى سوق الأوراق المالية وعرضت الدولة تبديل القرض أو تسديد الدين لفضل جميع حملة السندات التسديد ، لأنهم يربحون من ورائه خمسة جنيهات فى كل سند فلا ينجح التبديل . ويرتفع سعر سندات القرض فى سوق الأوراق المالية عن سعر التكافؤ إذا كان سعر الفائدة فى السوق أقل من سعر الفائدة الإسمى على سندات القرض المراد تبديله . فإذا فرض أن سعر فائدة القرض المعروض تبديله هو ٥ ٪ وأن سعر الفائدة فى السوق على القروض المماثلة للقرض المراد تبديله هو ٤½ ٪ ، فإن الدولة إذا عرضت أن تستبدل بالدين ديناً آخر سعره ٤½ ٪ فلا يجد حامل السند مصلحة فى استرداد قيمته الإسمية ، لأنه لو استرد ١٠٠ جنيه لما استطاع توظيفها بأكثر من ٤½ ٪ وهو السعر الجارى للفائدة ، ولذا فإنه يفضل التبديل وتنجح العملية .

٤٣٧ — ولكى ينجح التبديل لا بد أيضاً من اختيار الوقت المناسب لإجرائه ومما يساعد على نجاحه اجراؤه فى الأوقات التى يسود فيها الهدوء السياسى فى الخارج

والداخل ، لأن أصحاب رؤوس الأموال يفضلون الاحتفاظ بأموالهم سائلة بدلا من توظيفها فى استثمارات طويلة الأجل ، إذا توقعوا قيام حرب أو اضطرابات . فإذا عرضت عملية التبديل فضلوا التسديد على التبديل .

كذلك لا ينتظر نجاح عملية التبديل إذا أجريت فى أوقات الأزمات الاقتصادية ، لأن جميع الأوراق المالية ، بما فيها السندات موضوع التبديل ، تنخفض قيمتها فى تلك الأوقات ، ولأن الماليين يفضلون الاحتفاظ برؤوس أموالهم سائلة فى أوقات الأزمات .

٤٣٨ — ويجب على الدولة أن تتخير لعملية التبديل وقتاً تكثر فيه النقود ، ويقل فيه سعر الفائدة ، لأن الدولة بعرضها تسديد الدين أو تبديله تتعرض لخطر تسديد جزء كبير من الدين . وإذا نظمت عملية التبديل تنظيما دقيقاً قلت طلبات التسديد . غير أن هناك دائماً من يطلبون التسديد ، ولما كانت الدولة ليس لديها أموال حاضرة ، فيجب عليها أن تتفق مع البنوك الرئيسية على أن تضع تحت تصرفها طوال المدة التى تستمر فيها عملية التبديل المبالغ اللازمة لمقابلة طلبات التسديد .

٤٣٩ — والمدة التى تحدد لعملية التبديل تكون عادة قصيرة تتراوح بين عشرة أيام وثلاثين يوماً وفى أثنائها يستطيع حملة السندات طلب تسديد قيمتها ، فإذا انتهت المدة اعتبر التبديل مقبولا من كل من لم يطلب التسديد .

ولكى تنجح عملية التبديل يجب أن تظل الشروط الضرورية للتبديل قائمة طوال تلك المدة ، وعلى الأخص ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ ، إذ لو انخفض لتعرضت عملية التبديل للاخفاق . والغرض الثانى من تدخل البنوك فى العملية هو منع انخفاض سعر السندات المعروض تبديلها عن سعر التكافؤ أثناء المدة المحددة للاختيار ، وذلك بأن تشترى كل السندات التى تعرض للبيع حتى لا ينخفض سعرها

عن سعر التكافؤ . ولذا يجب أن يكون لدى البنوك أموال سائلة كافية ، وهذا سبب آخر لاشتراط التبديل فى الأوقات التى تكثر فيها الأموال السائلة .

وتتقاضى البنوك ، نظير مساعدتها للدولة فى إنجاح عملية التبديل عمولة بسيطة على المبالغ التى تسلم للدولة للتسديد ، والتى تستعمل فى شراء السندات لحماية سوقها .

المطلب الثالث

أشكال التبديل

يأخذ التبديل عدة أشكال أهمها : التبديل على التكافؤ ، والتبديل مع دفع فرق ، والتبديل دون التكافؤ .

التبديل على التكافؤ :

٤٤٠ — يجرى التبديل على أشكال مختلفة أكثرها شيوعا التبديل على التكافؤ ، وفيه تخير الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الإسمية أو تسلم سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الإسمية . وفى بعض الأحيان لا تخفض الدولة سعر الفائدة دفعة واحدة وإنما تخفضه على دفعتين (١) ، ويحدث هذا عادة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيراً ، وكان المراد خفض سعر الفائدة خفضاً ملموساً كنصف فى المائة مثلا ، فى هذه الحالة تعلن الدولة أن خفض سعر الفائدة يتم على مرحلتين ، فتخفض الفائدة فى أول الأمر بمقدار ¼ ٪ ، وبعد مضى بضع سنوات يخفض الربع الآخر .

التبديل مع دفع فرق : (٢)

٤٤١ — القصد من هذا النوع من التبديل فى الحقيقة هو الحصول على

(1) Conversion Par Paliers . (2) Conversion avec Soulte

أموال إضافية ، لا تخفيض أعباء الدين ، وهو يفترض وجود قرضين للدولة سعر كل منهما فى سوق الأوراق المالية دون التكافؤ أحدهما « ا » فائدته ٤½ ٪ مثلا وسعره فى السوق ٩٥ جنيهاً ، والآخر « ب » فائدته ٣ ٪ وسعره فى السوق ٧٥ جنيهاً . فتعرض الدولة أن يستبدل بسندين من القرض « ا » قيمتها السوقية ١٩٠ جنيها ، ثلاثة سندات من القرض « ب » قيمتها السوقية ٢٢٥ جنيها ، على أن يدفع المستبدل جزءاً من الفرق بين ثمن الثلاث سندات وثمن السندين وهو ٣٥ جنيها .

التبديل دون التكافؤ

٤٤٢ — يفترض هذا النوع وجود قرضين أيضاً للدولة ، أحدهما « ا » ارتفعت قيمة سنداته فوق التكافؤ بينما بقيت قيمة سندات الآخر « ب » دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض « ا » سندات من القرض « ب » حسب سعرها فى السوق ، فإذا كانت فائدة القرض « ا » الذى ارتفعت قيمة سنداته عن سعر التكافؤ ٥٪ ، وفائدة القرض « ب » الذى بقيت قيمة سنداته تحت التكافؤ ولتكن ٧٥جنيهاً هى ٣٪ ، فإن الدولة عوضاً عن أن تستبدل بالدين «ا» ديناً جديداً بسعر ٤ ٪ مثلا تستبدل به سندات من سندات القرض «ب» (وفائدته الحقيقية ٤ ٪) حسب قيمتها فى السوق . أى أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض « ا » قيمتها الإسمية ٣٠٠جنيه، أربعة سندات من القرض «ب» قيمتها فى السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنيه .

عيب هذا النوع كما هو واضح زيادة القيمة الإسمية للدين بما يقرب من الثلث .

أشكال أخرى للتبديل

٤٤٣ — قد يكون التبديل عن طريق إعطاء سندات دين قابل للاستهلاك بدلا من سندات دين مؤبد ، أو عن طريق إعطاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدى الحياة بدلا من السندات المراد تبديلها .

وقد يكون لسند الدين الجديد نفس سعر الفائدة التى للسند القديم ، أو سعر أقل ، وفى حالة اعطاء سندات تتضمن إيرادا مرتبا لمدى الحياة ، يتضمن كل قسط جزءاً من رأس المال مضافا إلى الفائدة ، وميزة هذه الطريقة بالنسبة إلى الدولة أن الدين ينقضى بوفاة صاحب السند .

٤٤٤ — ولتشجيع حملة السندات على قبول التبديل قد تتعهد الدولة بألا تجرى تبديلا آخر فى المستقبل خلال مدة معينة كعشرين سنة مثلا ، حتى يطمئن حملة السندات لقبض الفوائد المقررة خلال مدة طويلة .

كذلك قد تمنح الدولة علاوة لكل من يقبل التبديل كما فعلت مصر فى سنة ١٩٤٣ عند ما بدلت بالدين الممتاز والدين الموحد القرض الوطنى ، إذ منحت علاوة قدرها ١ ٪ و ٢ ٪ على التوالى فوق القيمة الإسمية للسند لكل دائن يقبل التبديل .

أمثلة التبديل الدبورية

٤٤٥ — من عمليات التبديل التى نجحت تبديل القرض الانجليزى فى سنة ١٨٨٤ من ٣½ ٪ إلى ٣ ٪ ، والتبديل الذى حدث فى سنة ١٨٨٨ من ٣ ٪ إلى ٢½ ٪ وقد أجرى التبديل فيهما على دفعتين والتبديل الذى حدث سنة ١٩٣٢ من ٥ ٪ إلى ٣½ ٪ وقد نتج عنه وفر فى الفوائد السنوية يبلغ ٣٠ مليونا من الجنيهات .وتبديل القرض الإيطالى من ٤ ٪ إلى ٣½ ٪ وقد أجرى على دفعتين أيضا ، الأولى من ٤ ٪ إلى ٣¾ ٪ فى سنة ١٩٠٦ والثانية من ٣¾ إلى ٣½ ٪ فى سنة ١٩١١ .

وأجرت مصر عدة عمليات تبديل أهمها تبديل الدين الموحد فى سنة ١٨٨٠ من ٧ ٪ إلى ٤ ٪ والدين الممتاز فى سنة ١٨٩٠ من ٥ إلى ٣½ ٪ ، ودين الدائرة السنية فى سنة ١٨٩٠ من ٥ ٪ إلى ٤ ٪ ودين الدومين فى سنة ١٨٩٣ من ٥ ٪ إلى ٤½ ٪ ، والدين الموحد والدين الممتاز فى سنة ١٩٤٣ إلى القرض الوطنى ٣½ ٪.

المبحث الرابع

استهلاك الديون

٤٤٦ — استهلاك الدين [١] هو التحرر منه نهائيا عن طريق رد قيمة سنداته إلى حامليها على **دفعات** متتالية ، وهو يشبه التبديل فى أن كلا منهما يؤدى إلى تخفيض مبلغ الدين أيضا .

واستهلاك الدين لا يعدو أن يكون وفاء به ، فلكى يمكن استهلاك دين يجب أن يكون للدولة حق الوفاء به فى الوقت الذى تعتزم فيه استهلاكه .

فإذا كان الدين **مؤبدا** فليس ثمة ما يمنع الدولة من استهلاكه فى أى وقت تشاء وبالطريقة التى تروق لها ، لأن عدم تعيين أجل الوفاء بالدين المؤبد كما نعلم مشروط لصالحها ، فتستطيع أن تتنازل عنه حينما تريد .

اما إذا كان الدين **ذا أجل** فمن الكتاب من يرى أنه ينبغى ، لكى تتمكن الدولة من استهلاكه قبل حلول أجله ، أن تكون قد احتفظت لنفسها حين إصداره بذلك الحق ، ومنهم من يجيز الاستهلاك دون حاجة إلى ذلك الشرط على ما سبق أن رأينا [٢] .

ويجب أن يجرى استهلاك الديون ذات الأجل فى المواعيد وطبقاً للطريقة المقررة فى عقد القرض . وقد تكتفى الدولة أحياناً بالنص على عدم جواز استهلاك الدين قبل مضى مدة معينة من تاريخ إصداره ، وعلى أن يكون الاستهلاك بعد مضى تلك المدة طبقاً للطريقة التى تراها الدولة .

---

(١) استهلاك : Amortissement

(٢) تراجع الفقرتين ٤٢٨ و ٤٢٩ ص ٣٥١ فيما سبق

ويضار صاحب السند باستهلاكه إذا كان سعره فى السوق أعلى من قيمته الإسمية ، وعلى العكس يستفيد من الاستهلاك إذا كانت قيمة السند فى السوق أقل من قيمته الإسمية.

§ ١ — طرق الاستهلاك

الاستهلاك على أقساط سنوية (١)

٤٤٧ — أكثر طرق الاستهلاك استعمالا هى أن ترد الدولة لحملة السندات كل سنة جزءاً من الدين ، وقد يكون ذلك عن طريق تسديد قيمة كل سند على حدة مع فوائده على أقساط سنوية متساوية. فإذا كانت المدة المحددة لاستهلاك الدين عشر سنوات مثلا ، سددت الدولة قيمة كل سند مع فوائده على عشرة أقساط سنوية متساوية ، يحتوى كل قسط منها على جزء من أصل الدين والفوائد ، وفى السنوات الأولى يكون الجزء الذى يمثل الفوائد أكبر من الجزء الذى يمثل أصل الدين ، ثم يأخذ هذا فى التزايد ، وذاك فى التناقص كلما قرب أجل الدين حتى يتم السداد .

وعيب هذه الطريقة أنها خطرة على صغار حملة السندات لأنها قد تغريهم بإنفاق كل ما يدفع إليهم من أصل الدين وفوائده وبذلك يبددون رأس مالهم الذى كان مستثمراً فى القرض .

الاستهلاك بطريق القرعة

٤٤٨ — ولذلك فالغالب أن تختار الدولة كل سنة عدداً من السندات بطريق القرعة وترد لأصحابها كل قيمتها الإسمية . فإذا كانت القيمة الإسمية للدين ٥ مليون جنيه موزعة على ٥٠ ألف سند ، وكانت المدة المحددة للاستهلاك عشر سنوات مثلا ، فإن الدولة تختار كل سنة ٥ آلاف سند بطريق القرعة ، وترد قيمتها إلى أصحابها (٢) .

---

(١) Amortissement par annuités terminables

(٢) لتسهيل عملية القرعة قد تقسم السندات إلى عدد من المجموعات مثل أ ، ب ، حـ ، ... كل منها ذات أرقام مسلسلة ، وتسحب فى كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتها .

وإذا كان القرض قد أصدر بسعر التكافؤ مع مكافأة تسديد ، سددت الدولة السند مع مكافأة التسديد .

الاستهلاك عن طريق شراء السندات من سوق الأوراق المالية

٤٤٩ — تستطيع الدولة استهلاك سنداتها عن طريق شرائها من البورصة وإعدامها ، وهذه الطريقة تفيد الدولة إذا كان سعر السندات فى البورصة أقل من قيمتها الإسمية ، لأنها تربح الفرق ، غير أنها لاتستطيع استهلاك عدد كبير من السندات بواسطتها ، لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة يؤدى إلى ارتفاع ثمنها .

تدبير الأموال اللازمة للاستهلاك

٤٥٠ — إذا كان القرض لأجل فإن الدولة تنص فى شروطه عند إصداره على طريقة ومواعيد تسديده ، وفى هذه الحالة ينبغى أن تدرج فى ميزانيتها المبالغ اللازمة لتسديد قيمة السندات التى يحل ميعاد استهلاكها أثناء السنة المالية ، غير أن الدولة لا ترتبط عادة عند عقد قرض بطريقة معينة ومواعيد محددة لاستهلاكه إلا إذا كان القرض صغيراً تستطيع تسديده من الإيرادات العادية للميزانية .

أما إذا كان القرض كبيراً نسبيا فإنها تكتفى فى الغالب بالنص على استهلاكه بعد مرور مدة معينة من إصداره كعشر سنوات مثلا ، وفى هذه الحالة تعمل الحكومة على سداد القرض بالطريقة التى تراها كالاستهلاك بالقرعة أو شراء السندات من البورصة ، وتدبر الأموال اللازمة لذلك من إرادات غير عادية كالمبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها ، كل ذلك بشرط أن يتم استهلاك سندات القرض جميعها عند حلول أجل القرض .

أما القرض المؤبد فنظراً لأن الدولة ليست ملزمة بالوفاء به فى مدة معينة ، فإنها تتبع

في استهلاكه ، إذا أرادت ، الطريقة التي تختارها ، كالاستهلاك بالقرعة أو شراء السندات من البورصة وقد تدرج لهذا الغرض مبلغاً سنويا في الميزانية أو تخصص له فائض الميزانية ، أو المبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها .

§ ٢ — صندوق الاستهلاك

٤٥١ — لضمان انتظام عملية استهلاك الديون المؤبدة والديون المحددة الأجل التي ينص عند إصدارها على استهلاكها في مواعيد دورية بطريقة خاصة، تنشيء بعض الدول ما يسمى « بصندوق الاستهلاك[١] » وتمده بمبلغ أصلي يعتبر كرأس مال ، وبمبلغ سنوى ، وقد تخصص له أحياناً نوعاً معيناً من الإيرادات العامة كحصيلة ضريبة معينة كضريبة التركات ، ويشترى الصندوق من المبالغ التي تتجمع لديه ، سندات الدين من البورصة . والسندات التي يشتريها إما أن تعدم أو يحتفظ بها ، فإذا احتفظ بها يتسلم الصندوق فوائدها السنوية ، ويستعملها في شراء سندات أخرى ، وبهذه الطريقة يزداد الاستهلاك باستمرار ، غير أن الاحتفاظ بالسندات يغرى الحكومة بالتصرف فيها بالبيع إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال وبذلك تعود إلى التداول ثانية ، مما يضيع معه مجهود الصندوق في استهلاك الدين العام . وقد أنشأت انجلترا صندوقاً لاستهلاك الدين في الربع الأول من القرن التاسع عشر وكذلك فرنسا في سنة ١٨١٦ ، وكثر إنشاء صناديق الاستهلاك بعد الحرب العالمية الأولى نظراً لازدياد الديون العامة زيادة كبرى وضرورة العمل على تخفيض أعبائها .

§ ٣ - الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة

٤٥٢ — شاعت في انجلترا في أواخر القرن الثامن عشر فكرة لاستهلاك الديون عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس (Price) وهو قسيس انجليزي وعالم

---

(١) صندوق الاستهلاك : Caisse d'amortissement بالفرنسية وSinking Fund بالإنجليزية .

رياضى ، تهدف إلى استهلاك الدين العام باستعمال طريقة الفوائد المركبة ، ذلك أن استثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، فلو فرض أن خصص جنيه واحد سنوياً لاستهلاك دين قدره مائة جنيه بالطريقة العادية لاحتاج انقضاء الدين إلى مائة سنة ، بينما لو ثمر هذا القسط السنوى بفائدة مركبة بسعر ٥ ٪ لتم تسديد الدين فى ٣٧ سنة ، ولو كانت الفائدة ٤ ٪ لتم تسديده فى ٤١ سنة .

وقد اقترح ريتشارد برايس بناء على هذه الفكرة تخصيص مبلغ سنوى لشراء سندات الدين العام بدلا من إعدامها ، مع إضافة فوائدها السنوية ، وشراء سندات أخرى بالفوائد ، ويؤدى ذلك إلى شراء جميع سندات الدين العام واستهلاكه بسرعة . ويمكن إنشاء صندوق استهلاك ليقوم بهذه العملية . وقد طبقت هذه الفكرة فى انجلترا من سنة ١٧٨٦ إلى سنة ١٨٢٩ وفى بعض الدول الأخرى كالولايات المتحدة وفرنسا .

٤٥٣ — وهذه الفكرة رغم ما يبدو عليها من صحة من الوجهة الحسابية ، يعترض عليها بأن الفوائد التى تستولى عليها الدولة عن السندات التى تشتريها وتحتفظ بها ، إنما تدفعها الدولة بنفسها من إيراداتها السنوية ، فالدولة لم تكسب شيئا من مصدر خارجى عنها ، ويكون مثل الدولة فى هذه الحالة كمثل المدين الذى يحتفظ بسند الدين بعد تسديده بدلا من إعدامه ، ويضع بجانبه فى أول كل عام الفائدة التى كان يدفعها للدائن قبل تسديد الدين ، ويضيف إليها فى العام التالى فائدة العام الثانى وفائدة الفائدة التى دفعها فى العام الأول وهكذا ، فإنه بعد عدد من السنين يتجمع لديه من هذه الفوائد وفوائد الفوائد ما يزيد عن قيمة الدين الأصلية ، غير أنه فى الواقع لم يكسب من هذه العملية شيئا ، لأنه هو الذى دفع من نفسه لنفسه ، ولا تعدو العملية أن تكون ادخاراً من جانبه ، وهذا بخلاف صاحب المال الذى يقرض ماله للغير فيستثمره هذا الغير ، ثم يدفع عنه فائدة من بعض ما ينتج عن هذا الاستثمار ، يضاف إلى ذلك أنه كلما زاد رصيد الاستهلاك بتوالى السنين ازداد الطلب على شراء سندات الدين ،

فيرتفع ثمنها مما لا يمكن الدولة من الحصول إلا على كمية أقل منها ، هذا فضلا عن أن وجود رصيد الاستهلاك يغرى الدولة بالتصرف فيه إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال .

المبحث الخامس

توقف الدولة أو امتناعها عن الدفع

٤٥٤ — قد تعلن الدولة توقفها أو امتناعها عن دفع فوائد الدين أو أصله ، والتوقف إما أن يكون كليا أو جزئيا ، مؤقتا أو نهائيا . فالكلى يكون إذا توقفت الدولة أو امتنعت عن دفع فوائد الدين أو أصله ، أما الجزئى فيكون إذا أخلت الدولة بشروط عقد القرض ، وقد مرت بنا بعض أمثلة للتوقف الجزئى: (التثبيت الإجبارى ، والتبديل الإجبارى) . وفيما يلى أمثلة أخرى : تخفيض أصل الدين ، تخفيض فوائده ، تجميد الكوبونات ، إرغام الدائنين على قبول سندات بدلا منها ، تخفيض العملة أو تثبيتها بأقل من قيمتها الأولى أو تركها وإنشاء عملة جديدة .

والتوقف أو الامتناع عن تسديد الدين أو الفوائد ظاهرة يتميز بها القرن التاسع عشر لكثرة نشوب الثورات والحروب الأهلية أثناءه ولأن الدول كانت تقترض بشروط شديدة من حيث ارتفاع سعر الفائدة ، وأقساط السداد .

ومن الدول التى توقفت أو امتنعت عن الدفع خلال القرن التاسع عشر عدة مرات أسبانيا ، والبرتغال ، والنمسا ، والروسيا ، واليونان ، وتركيا ، ومصر ومعظم دول أمريكا اللاتينية .

وفى القرن العشرين بعد الحرب العالمية الأولى : الروسيا ، وألمانيا ، والنمسا ، واليونان ، وشيلى ، والبرازيل ، وأروجواى ، وكولومبيا .

وقد كانت كلمة «**الإفلاس**» تستعمل للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع ، على أنه ينبغى أن نلاحظ إذا استعملنا تلك الكلمة ، أن إفلاس الدولة غير إفلاس

الأفراد أو الشركات الذى ينظمه القانون الخاص ، ولا علاقة له به من حيث أسبابه أو نتائجه ، أما الآن فتستعمل مصطلحات أخرى غير كلمة الإفلاس للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع مثل : تأجيل الديون أو تجميد الاعتمادات .

وليس لتوقف الدولة أو امتناعها عن دفع ديونها أى جزاء قانونى وإذا كان الدين خارجيا فقد تلجأ الدولة الدائنة إلى الضغط السياسى أو المادى على الدولة المدينة المتوقفة عن الدفع ، وتتم التسوية بالصلح فتتنازل الدولة الدائنة عن شىء من حقوقها مساعدة للدولة المدينة فى الوفاء بباقى التزاماتها ، بدلا من ضياع جميع حقوقها ، ومن أمثلة هذه التسويات ما حدث فى مصر سنة ١٨٧٦ إلى ١٨٨٠ . وفى بعض الدول الأخرى كتركيا وتونس وأسبانيا واليونان . وتؤدى التسوية فى الغالب إلى وضع رقابة دولية على مالية الدولة المدينة كما حدث فى مصر .

انهيار العملة :

٤٥٥ — قد تتخلص الدولة من ديونها تخلصا كليا على أثر انهيار نقدها نتيجة التضخم السريع ، كما حدث فى ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، عندما انخفضت قيمة المارك إلى الصفر فى سنة ١٩٢٣ ، إذ تمكنت الدولة من تسديد دينها بالماركات الورقية التى لا قيمة لها ، فهى وإن كانت قد قامت بتعهداتها قبل المقرضين من الوجهة القانونية ، إلا أن دينها قد امحى فعلا دون مقابل[١] .

على أن انقضاء الدين على هذا النحو قليل الحدوث ، والغالب أن يقتصر الأمر على انخفاض قيمته الحقيقية نتيجة تدهور قيمة النقود .

---

(١) لما تدهور المارك الألمانى بعد الحرب العالمية الأولى اضطرت ألمانيا إلى إصدار عملة جديدة هى الرايخمارك على أن تستبدل بالعملة القديمة العملة الجديدة على أساس أن الرايشمارك الواحد يساوى ألف مليار من الماركات القديمة ، وبهذا تخلصت من دينها العام ، لأن الطويل الأجل منه كان يبلغ وقتئذ ستين مليارا من الماركات القديمة أى ما لا يساوى رايشماركا واحدا من العملة الجديدة .

الفصل الرابع

الآثار الإقتصادية للقروض العامة (١)

٤٥٦ — تمد كل من القروض والضرائب الدولة بالموارد ، غير أن لكل منهما آثارا اقتصادية تختلف عن الآثار التي للأخرى ، ويرجع ذلك إلى أن القروض اختيارية ، بينما الضرائب إجبارية،وأن القروض لا يترتب عليها نقصان فى ثروة الأفراد كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغير فى شكل تلك الثروة ، وأن مصدر الأموال المقترضة ، يختلف عادة عن مصدر الأموال التى تدفع كضريبة .

ويمر القرض بثلاث مراحل لكل منها آثارها الاقتصادية ، مرحلة الاقتراض ، ومرحلة انفاق الأموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين .

وسوف نفرد مبحثاً خاصاً لدراسة آثار كل مرحلة ، ثم ندرس فى مبحث رابع تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى .

المبحث الأول

آثار عملية الاقتراض

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض على مصدر الأموال المقترضة ، ذلك

---

(١) بعض المراجع :

Taylor. P, E., The Economies of public Finance. New york, 1953
Somers.H.E,. Public Finance and National Income. I949
Robinson , R . T . Monetary Aspects of National Debt Policy - 1945 .
Lerner , A . P , . The Burden of The National Debt. New york, 1948
Hansen . A . H , Fiscal policy and Business Cycles. New. york 1941.
Hubbard, J. C., Creation of Income By Taxation 1950
Due, J. F., Government Finance, 1945.
Harris, S. E., The National Debt and The New Economics. N York. 1947.

أن الدولة قد تقترض من الأفراد ، أو من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، أو من البنوك التجارية ، أو من البنك المركزى .

§ ١ — الافتراض من الأفراد ومن البيوت المالية غير البنوك التجارية

٤٥٧ — يكتتب الأفراد عادة فى سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة ،ولذلك لا يتأثر استهلاكهم بالقرض كثيراً ، إلا إذا كان القرض من القروض الإجبارية ، كالقروض التى تلجأ إليها الدولة أثناء الحروب ، فانه يؤدى إلى الحد من الاستهلاك .

كذلك تكتتب البيوت المالية غير البنوك التجارية (كشركات التأمين وبيوت الادخار) فى سندات القروض العامة إما بما لديها من أموال سائلة ، أو من حصيلة ما تبيعه مما يكون لديها من سندات المشروعات الخاصة .

§ ٢ — الاقتراض من البنوك التجارية

٤٥٨ — تختلف البنوك التجارية عن الأفراد والبيوت المالية فى أنها تستطيع خلق القوة الشرائية على عكس البيوت المالية . فاذا كان لديها احتياطيات زائدة ، فإنه يمكنها أن تقدم قروضاً إضافية تزيد عدة مرات على تلك الاحتياطيات ، بهذا تستطيع البنوك التجارية أن تشترى سندات عامة بما يزيد كثيراً على احتياطياتها النقدية الفائضة ، دون أن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة لأن القوة الشرائية التى تستعملها فى شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة وليست منقولة ، ويترتب على ذلك أنه ليس للاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية بل له على العكس آثار توسعية ، مادامت لدى البنك احتياطيات زائدة ، أما إذا لم يكن لديه احتياطيات زائدة فان شراءه للسندات العامة يكون على حساب القروض الأخرى ،

وفى هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابه فى القروض العامة ، الآثار الناتجة عن اكتتاب البيوت المالية الأخرى .

§ ٣ — الاقتراض من البنك المركزى

٤٥٩ — يكتتب البنك المركزى فى سندات القرض عن طريق خلق قوة شرائية جديدة ، كما فى حالة البنوك التجارية التى لديها احتياطيات فائضة ، ويقيد البنك هذه القوة الشرائية فى حساب الحكومة لديه ، وتسحب الحكومة منها ماتريد دفعه من الأموال الموردين والمقاولين وغيرهم ، وهؤلاء يودعون الأموال التى يحصلون عليها فى البنوك التجارية التى يتعاملون معها ، فالقوة الشرائية التى تحصل عليها الدولة من البنك المركزى هى غير القوة الشرائية التى بيد الأفراد ، وليست على حساب الأرصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فان لاقتراض الدولة من البنك المركزى آثارا توسعية .

٤٦٠ — **والملاحظ** أن الاقتراض العام لا يؤثر كثيراً فى حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت السندات على مزايا تغرى الأفراد بزيادة الادخار ، أو لجأت الدولة إلى القرض الإجبارى حيث يضطر الأفراد إلى التقليل من استهلاكهم .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فان عملية الاقتراض فى حد ذاتها وبصرف النظر عما يتلوها من إنفاق تميل إلى أن يكون لها أثر انكماشى ، ذلك أنه يترتب على الاقتراض العام انخفاض فى كمية الأموال التى يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف فى الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة أو للاقراض لها ، ويحدث مثل هذا الأثر إذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، وكذلك البنوك التجارية إذا لم يكن لديها احتياطيات فائضة ، أما إذا كان لديها احتياطيات زائدة فإن الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام .

٤٦١ — ويؤدى تحول الطلب من الأوراق المالية للمشروعات الخاصة إلى السندات العامة إلى انخفاض أسعار الأولى مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة عليها . وهو ما يعوق الاستثمار الخاص إذ يجعل حصول المشروعات الخاصة على الأموال بسعر فائدة أعلى ، غير أنه فى استطاعة البنك المركزى أن يتدخل لحفظ أثمان الأوراق المالية الخاصة من التدهور ، وليمنع بالتالى أسعار الفائدة عليها من الارتفاع ، وليزيد من عرض النقود ، وذلك باستعمال سياسة السوق المفتوحة .

من هذا نرى أنه ليس من الضرورى أن يقل حجم الاستثمار نتيجة الاقتراض العام مادام فى استطاعة النظام المصرفى أن يحد من ارتفاع سعر الفائدة إرتفاعاً كبيراً ويلاحظ أن وجود ديون عامة كبيرة يجعل السلطات العامة تعزف عن السياسات النقدية الانكماشية لما يترتب عليها من ارتفاع فى سعر الفائدة ، وزيادة فى أعباء ديونها وهو أمر يفيد منه الاستثمار الخاص .

٤٦٢ — وإذا قارنا بين الآثار الناتجة عن إصدار القرض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب لوجدنا أن جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار على العكس من القروض فإن آثارها الانكماشية كما رأينا ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك،ومحدودة بالنسبة للاستثمار . بل قد يكون لها آثار توسعية فى بعض الظروف .

المبحث الثانى

آثار إنفاق الأموال المقترضة

قد تنفق الدولة حصيلة قرض داخلى فى الداخل أو فى الخارج ، كما قد تنفق حصيلة قرض خارجى فى الداخل ، ثم أن وجود القرض له أثره على حملة السندات من مستهلكين ومستثمرين ، هذا إلى جانب ما لإنفاق القرض من أثر على الاقتصاد القومى ، وسوف ندرس فيما يلى كل حالة من هذه الحالات .

§ ١ - إنفاق القرض الداخلى داخل الدولة

٤٦٣ - لإنفاق حصيلة القرض داخل الدولة آثار توسعية أكثر مما لإنفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى تلك الآثار التوسعية إذا كان مصدر الأموال المقترضة، أموالا عاطلة ، أو أموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزى ، إذ يضاف طلب الدولة للسلع والخدمات إلى طلب الأفراد ، بدلا من أن يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالا موظفة) ، وعند ما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك ، يضاف إلى ذلك أن جزءاً من السندات التى اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التى استعملوها فى شراء السندات عن طريق التوسع فى الائتمان ، ويتنافس الأفراد المقرضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات فإذا كان هناك جانباً كبيراً من القوى الإنتاجية العاطلة ، ومن العمال فى حالة بطالة أثناء الفترة التى تنفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فإن زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك ، وعن القروض التى تقدمها البنوك على السندات التى اشتراها الأفراد قد تؤدى إلى زيادة فى الإنتاج ولا يكون تأثير إنفاق الأموال المقترضة على مستوى الأثمان كبيراً .

أما إذا كان نشاط الأعمال فى أوجه ، فإن زيادة الطلب تؤدى إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعا تضخمياً .

٤٦٤ - كذلك تتعرض الدول المتخلفة للتضخم إذا أنفقت الأموال المقترضة فى تكوين رؤوس أموال أى فى زيادة معدل تراكم رأس المال حيث تقوم الدولة بدور إيجابى فى التنمية الاقتصادية ، ذلك أن التصنيع يحول اليد العاملة عن الزراعة وعن إنتاج سلع الاستهلاك ، فيقل إنتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ،

ويرتفع مستوى الأسعار ، وبخاصة لأن الميل الحدى للاستهلاك كبير لدى الطبقة العاملة .

٤٦٥ — **والخلاصة** أن زيادة نقود الودائع الناتجة عن بيع سندات القروض العامة إلى البنوك التجارية ومن إقراض البنوك التجارية لحملة السندات ، تهيء أساساً نقديا إما لتوسع فى النشاط الاقتصادى وإما إلى ارتفاع تضخمى فى الأثمان ، تبعاً لحالة النشاط الاقتصادى فى ذلك الوقت .

هذا فيما يتعلق بإنفاق حصيلة القرض داخل الدولة وهى الحالة الغالبة

§ ٢ — إنفاق القرض الداخلى خارج الدولة

٤٦٦ — قد تقترض الدولة من داخلها ، وتنفق حصيلة القرض فى الخارج ، كما فعلت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الأولى ، إذ أنفقت جانباً من حصيلة قروضها الداخلية فى فرنسا ، لشراء سلع وخدمات فيها . وفى هذه الحالة لاتنافس الدولة الأفراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات فى السوق الداخلية ، وما لم تكن جميع السندات قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود خلقتها ، فان مشترى السندات فى الداخل لا يستعيدون القوة الشرائية كلها التى أقرضوها للدولة ، إذ أن بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار أموالهم فحسب ولايقترضون عليها ، أما البعض الآخر ، وهم من يريدون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك إلا جزءاً من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تقل القوة الشرائية التى فى أيدى الأفراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لايزداد طلب الدولة على تلك السوق ، إذ أنها تنفق مااقترضته فى الخارج ، ويكون أثر مثل هذا القرض حينئذ أن يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا قد يقلل من أثر التضخم لذى قد ينتج من عوامل أخرى ، أو يحدث انكماشاً ، أو يترتب عليه تراجع فى النشاط الاقتصادى حسب الظروف الجارية للأعمال.

٤٦٧ — إلى جانب هذه النتائج المالية المباشرة **لإنفاق حصيلة القرض الداخلى فى** الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقات الدولة الاقتصادية بالخارج، نشير إليها باختصار: ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر إضافى من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها المالية ، يكون لها نفس الأثر الذى يكون لواردات تساويها فى القيمة تضاف إلى ميزان المدفوعات للدولة التى تجرى المدفوعات الخارجية ، وإذا فرضنا بقاء الأشياء الأخرى على حالها فان ميزان المدفوعات يصبح فى غير صالح الدولة ، وإذا لم يكن هناك تثبيت دولى للصرف، فإن الذهب يأخذ فى الخروج من الدولة (إذا كان الذهب يتمتع بحرية الحركة بين الدول) أو تنشط صادرات الدولة .

§ ٣ — إنفاق القرض الخارجى داخل الدولة

٤٦٨ — إذا أصدرت الدولة القرض فى الخارج ، وأنفقت حصيلته فى الداخل، فإن التضخم الناتج يكون أكبر مما لو كان القرض داخليا وأنفق فى الداخل. لأنه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص أية قوة شرائية فى الدولة المقترضة ، تعوض القوة الشرائية التى حصلت عليها الدولة ، وتستعمل الدولة القوة الشرائية الإضافية لمنافسة الأفراد على السلع والخدمات ، وبما أن هؤلاء لم يتنازلوا عن القوة الشرائية التى بأيديهم لشراء سندات القرض (لأنه أصدر فى الخارج) فإنهم يستمرون فى محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجتهم الأصلية إليها ، وهذا التنافس بين الدولة والأفراد إما أن يزيد فى الإنتاج الداخلى ، وإما أن يرفع الأسعار إلى حد كاف لإبعاد قدر من الطلب عن السوق ، يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجتها . وسواء أكان الجهاز الإنتاجى يعمل بكامل قوته أو بجزء منها ، فإن ظروف الأعمال الجارية ، هى التى ستحدد أتكون النتيجة ارتفاع فى الأثمان أو توسع فى الإنتاج .

٤٦٩ — وفى هذه الحالة أيضا تظهر نتيجة إضافية فى نطاق علاقات الدولة الاقتصادية

بالخارج ، هى أن الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجى عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الأجنبية الموضوعة تحت تصرفها ، والنتيجة هنا عكس نتيجة إنفاق حصيلة قرض داخلى فى الخارج ، إذ يصبح ميزان المدفوعات فى صالح الدولة المقترضة ، ويميل الذهب إلى الورود إلى الدولة كما تميل وارداتها إلى الازدياد .

٤٧٠ — أما الأموال **تقرضها الدولة من الخارج وتنفقها فى الخارج** فلا تؤثر على النشاط الإنتاجى داخل الدولة ، ولا يترتب عليها تضخم أو انكماش ، ولا تتأثر الأسواق الداخلية باصدار القرض ولا بإنفاق حصيلته ، ولا يكون هناك أى تأثير على الصرف الخارجى فى تلك المرحلة .

§ ٤ — أثر وجود القرض على أصحاب السندات

٤٧١ — رأينا فيما سبق تأثير إصدار القرض ، ثم تأثير إنفاق حصيلته ، على أن مجرد وجود سندات القرض له آثاره على استهلاك أصحاب السندات ، وعلى استثمارهم .

ففيما يتعلق بالاستهلاك ، يزداد فى الغالب ميل أصحاب السندات إلى الاستهلاك نتيجة تملكهم للسندات ، إذ يشعرون أن فى استطاعتهم إنفاق نسبة أكبر من دخولهم على الاستهلاك ، ومن ثم قد يكون للقرض آثار تضخمية ، وبخاصة إذ شعر الأفراد بأن هناك نقصاً فى السلع الاستهلاكية ، إذ من السهل عليهم تحويل سنداتهم إلى قوة شرائية سائلة واستعمالها فى الشراء .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فإن وجود سندات لدى المنتجين يساعدهم على توسيع مشروعاتهم ، إذ أنها ذات سيولة كبرى ، ويستطيعون الاقتراض بضمانتها أو بيعها بسرعة ودون خسارة كبيرة ، كما تستطيع البنوك التجارية أن تزيد احتياطيها من النقود وأن تتوسع بالتالى فى إقراض المستثمرين فى أى وقت عن طريق خصم ما لديها من السندات أو بيعها .

§ ٥ - أثر إنفاق القرض فى الاقتصاد القومى

٤٧٢ - لا شك فيا لطريقة إنفاق حصيلة القروض من تأثير على الاقتصاد القومى . فإذا أنفقت النقود المقترضة فى أغراض غير منتجة كالحروب فإن عبأها يكون كبيراً على الجيل الحالى والجيل القادم .

وإذا أنفقت لتمويل مشروعات استهلاكية ، أو خدمات لا تغل إيراداً ، ولا تزيد من إنتاجية العمل ورأس المال فإنها قد لا تفيد سوى طبقات معينة .

أما إذا أنفقت لتمويل مشروعات استثمارية ، مما يؤدى إلى زيادة إنتاجية العمل ورأس المال ، وزيادة الموارد المالية للدولة ، كمشروعات الرى ، وبناء الخزانات ، ومشروعات الصرف ، ومشروعات توليد الكهرباء ، والمشروعات الصناعية ، وطرق المواصلات الكبرى التى تصل المناطق الصناعية والتجارية بمراكز التعدين ، فإن الدين يقل عبؤه فى المستقبل ، لأن هذه المشروعات تدر دخلا إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر تدفع منه الفوائد وأصل الدين ، هذا إلى أن المشروعات المذكورة تسرع فى معدل تراكم رأس المال وهو ما يؤدى إلى زيادة الدخل القومى زيادة كبيرة.

المبحث الثالث

آثار تسديد الديون العامة

٤٧٣ - الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة هى بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن إصدارها ، فاذا كانت الأموال التى تنفقها الدولة داخلها قد أتت فى الأصل من قروض خارجية فان تسديدها يؤدى إلى سحب جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين فى الداخل ونقلها خارج الدولة ، أى أن جزءاً من القوة الشرائية يستبعد نهائياً من السوق الداخلى بواسطة الضرائب ، ولا يعوض بغيره ،

وهذا من شأنه أن يؤدى إلى انكماش يقابل التوسع فى الأعمال أو التضخم الذى حدث نتيجة الاقتراض وإنفاق المبلغ المقترض .

٤٧٤ — وكما أن التوسع فى الأعمال أو التضخم الناتج عن قرض داخلى أقل ظهوراً مما لو كان القرض خارجياً ، فكذلك يترتب على تسديد القرض الداخلى انكماش أقل ظهوراً ، ويكاد يكون من المؤكد أن يصحب تسديد القرض الداخلى شىء من الانخفاض فى الأثمان والانكماش فى الائتمان ، صحيح أن القوة الشرائيةالتى سحبتها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب قد دفعت لحملة السندات التى سددت ، ولكن إذا كان حملة السندات من البنوك التجارية أو البنك المركزى ، فان التسديد يحول استثمار البنك إلى احتياطى دون أن يخلق قوة شرائية جديدة تعوض القوة الشرائية التى أخذتها الدولة من دافعى الضرائب ، أما إذا كان حملة السندات من الأفراد أو البيوت المالية غير البنوك التجارية ، فانهم قد يستعملون الأموال المسددة للانفاق الجارى أو للاستثمارات الجديدة التى تعوض التأثير الانكماشى الذى للضرائب ولكن إلى الحد الذى استعملت فيه بعض السندات للاقتراض عليها فان تسديدها يضيف القليل إلى القوة الشرائية الفعلية لحملة السندات السابقين .

ويكون الانكماش أكبر كلما كانت الضرائب التى تستعمل حصيلتها فى تسديد الدين من الضرائب التى يقع عبؤها على أصحاب الدخول الصغيرة ، لأنها تنقل القوة الشرائية من الطبقات التى يشتد عندها الميل إلى الاستهلاك إلى الطبقات التى يقل عندها ذلك الميل .

٤٧٥ — يتضح مما تقدم أنه نظراً لاختلاف الآثار الاقتصادية لشراء الأفراد لسندات القروض العامة وشراء البنوك لها ، والآثار الاقتصادية لتسديد الديون إلى

الأفراد ، وتسديدها إلى البنوك التجارية ، فإن الدولة تستطيع أن تؤثر تأثيراً كبيراً في سير النشاط الاقتصادى للبلاد عن طريق عمليات قروضها .

فإذا سددت بعد الحرب قرضاً كانت سنداته قد بيعت فى الأصل إلى الأفراد ، ولا تزال إلى حد كبير فى أيديهم ، فإنها بذلك تمنح البلاد قوة شرائية كبيرة إذا استطاعت الحصول على الأموال اللازمة لهذا التسديد دون امتصاص شىء من القوة الشرائية الموجودة ، وبذلك تتيح للأثمان أن ترتفع وللأعمال أن تنشط .

كذلك إذا باعت سندات قرض جديد للبنوك التجارية فإنها تتمكن من الحصول على قوة شرائية جديدة دون امتصاص للقوة الشرائية الموجودة ، ومما لا شك فيه أنها عندما تسدد الإصدار الجديد فى المستقبل إلى البنوك التجارية،فإنها ستفقد قوة شرائية. وتستطيع الدولة أن تلائم بين برنامج إدارة دينها وبين المركز الاقتصادى للبلاد بتصرفها فى عنصر الزمن،وجعله عنصراً إيجابياً أكثر منه سلبياً لضبط النشاط الاقتصادى.

المبحث الرابع

تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى

ندرس فى هذا المبحث تأثير إنفاق حصيلة القرض ، ثم تأثير دفع الفوائد فى توزيع الدخل القومى

§ ١ — تأثير إنفاق النقود المقترضة على توزيع الدخل القومى

٤٧٦ — يترتب على إنفاق الدولة للنقود المقترضة ارتفاع فى الدخل الحقيقى للأفراد الذين يستفيدون من هذا الإنفاق ، دون أن ينخفض الدخل الحقيقى لأصحاب السندات .

فإذا كان معظم من يحصلون على الدخول الإضافية من ذوى الدخل المحدود ، فإن إنفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب فى توزيع الدخل الحقيقى .

وإذا ترتب على انفاق الأموال المقترضة زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات فإنه يؤدى إلى التضخم النقدى . فإذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع أو تحد من الطلب بواسطة نظام البطاقات ، فإن أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القرض ، إذ ترتفع الأسعار وتتوزع الدخول الجديدة فى غير صالحهم .

§ ٢ — تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومى

٤٧٧ — يتوقف ذلك على طريقة توزيع سندات القرض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستعمل حصيلتها فى تسديد الفوائد .

فإذا كان معظم السندات بيد أصحاب الدخول الصغيرة وصغار المدخرين ، وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب التصاعدية ، فإنه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى ذوى الدخول الصغيرة .

وعلى العكس من ذلك ، إذا كان معظم السندات بيد أصحاب الدخول الكبيرة وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة النسبية ، فإن توزيع الدخل القومى يزداد سوءاً ، وبخاصة إذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، إذ يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الصغيرة إلى أصحاب الدخول الكبيرة .

والغالب فى سندات القروض العامة أنها لا تلبث أن تتركز بعد مضى فترة من الزمن بين أيدى الطبقات الغنية ، مما يترتب عليه تركز الفوائد فى أيديهم ، ولذلك فإنه ينبغى أن تسدد الفوائد من حصيلة الضرائب التصاعدية كما يجب عدم إعفائها من الضرائب حتى لا يزداد توزيع الدخول على طبقات المجتمع سوءاً .

الفصل الخامس

دين مصر العام

المبحث الأول

نشأة الدين العام المصري[1]

أصل الدين المصري العام وأغراضه :

٤٧٨ — لم يكن لمصر دين عام قبل سنة ١٨٦٢ حيث عقد سعيد باشا والى مصر فى ذلك الوقت مع أحد البنوك الانجليزية أول قرض ، وكانت قيمته ٣٫٢٩٢٫٨٠٠ جنيه انجليزى بفائدة ٧٪ ومدته ٣٠ سنة وسعر إصداره ٨٢½ ، وخصص لضمانه إيراد إقليم روضة البحرين الذى يضم الآن مديريات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ، هذا إلى جانب عدة ديون سائرة عقدها أيضاً أثناء ولايته .

٤٧٩ — ولما تولى اسماعيل باشا حكم مصر أسرف فى الاقتراض من الماليين الأجانب حتى بلغ الدين العام فى أواخر أيامه ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية ، وهو مبلغ كبير بالنسبة لموارد البلاد فى ذلك الوقت . ولم تكن سياسته فى الاقتراض سياسة سليمة ، إذ ولو أنه اقترض للانفاق على كثير من المشروعات العامة النافعة كشق

---

(١) بعض المراجع : وزارة المالية ، دين مصر العام (لغاية ١٠ سبتمبر سنة ١٩٤٣)، القاهرة ١٩٤٣ — تقرير لجنة المالية بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ يوليه سنة ١٩٤٠ عن مشروع القانون الخاص بالدين المضمون والممتاز والموحد وبإلغاء صندوق الدين — تقرير لجنة المالية بمجلس النواب عرض على المجلس بجلسة ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٣ عند النظر فى المرسوم بقانون بالإذن لوزير المالية فى تحويل الدين العام .

الترع وتطهيرها ، وإنشاء الجسور والسكك الحديدية والتلغرافات والمنائر ، وإصلاح مينائى الاسكندرية والسويس ، وإنشاء مصانع للسكر ، وتسديد ثمن نصيب مصر فى أسهم قناة السويس ، إلا أنه كان ينفق عليها فى بذخ وإسراف ، كما أنفق كثيراً من المبالغ المقترضة على أعمال لا تدعو الضرورة إليها ، أو لا تغل إيراداً يمكن أن تسدد منه فوائد الديون وأقساطها ، يضاف إلى ذلك ضياع جانب كبير من القروض كمصروفات على عقدها ، ويرجع هذا إلى قلة خبرة ودراية القائمين بالإدارة فى ذلك الوقت بالشئون المالية التى كانت تسير على عكس القواعد المالية الصحيحة ، هذا إلى جشع الماليين الأجانب.

وقد قدر ما أنفق من القروض على الإنشاءات العامة والخاصة بحوالى ٤٠ مليوناً من الجنيهات ، وما أنفق منها على قناة السويس بحوالى ١٦ مليوناً ، وقدرت الخسائر الناجمة عن عمليات التعاقد بمبلغ ٢٢ مليوناً ، وهناك ما يبلغ نحو ٢٠ مليوناً لا تعرف الأغراض التى أنفقت فيها .

وكان إسماعيل يقترض أيضاً لشئونه الخاصة ولإصلاح الدوائر الخديوية ، وعرفت الديون المقترضة لهذا الغرض «بديون الدائرة السنية».

ولم يكتف اسماعيل بالقروض ، فباع نصيب مصر من الأسهم التأسيسية لشركة قناة السويس وعددها ١٧٦٫٠٠٠ سهم إلى الحكومة الإنجليزية فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٧٥ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات .

التوقف عن الوفاء وإنشاء صندوق الدين .

٤٨٠ — أدى ارتفاع مبلغ الفوائد ورصيد الاستهلاك (٥٫٩ مليون جنيه انجليزى من ميزانية تقدر بثمانية ملايين من الجنيهات) ، وتقارب مواعيد الاستحقاق إلى ارتباك المالية المصرية ، مما دعا الخديو إسماعيل أن يطلب من الحكومة الأنجليزية إرسال خبير مالى لبحث وسائل الإصلاح ، فأرسلت له فى ديسمبر سنة ١٨٧٥ لجنة مكونة من أربعة

من موظفيها برياسة مستر ستيفن كيف (Cave) ، وأعدت هذه اللجنة تقريراً ضمنته بعض المقترحات منها تقسيم الديون إلى قسمين : ديون قصيرة اقترحت سدادها ، وديون طويلة اقترحت تثبيتها فى دين واحد لمدة ٥٠ عاماً ، ومنها إنشاء مراقبة مالية يرأسها موظف إنجليزى . ولكن الخديو إسماعيل لم يأخذ بهذه المقترحات . لما احتوت عليه من قيود لسلطته الإدارية .

٤٨١ — أخذت الحالة بعد ذلك تزداد سوءاً حتى صدر أمر عال فى ٦ أبريل سنة ١٨٧٦ يقضى بإيقاف دفع قيمة السندات والفوائد المستحقة فى ذلك الوقت ، كما صدر فى ٢ مايو من نفس السنة أمر عال بإنشاء « صندوق الدين العمومى » تديره لجنة مكونة من أربعة أعضاء من الأجانب يعينهم الخديو بناء على اقتراح فرنسا وانجلترا وإيطاليا والنمسا . ويتولى الصندوق تحصيل الإيرادات المخصصة لخدمة الدين من المصالح الحكومية ، وصرف الفوائد للدائنين ، وتعهدت الحكومة بعدم إحداث أى تعديل فى نظام الضرائب المخصصة لخدمة الدين من شأنه أن يقلل من حصيلتها إلا بعد موافقة لجنة صندوق الدين ، وبألا تعقد أى قرض جديد إلا لحاجة ملحة ، وبعد استئذان اللجنة المشار إليها ، كما تعهد بالعمل على توحيد الدين العام . وفى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بتحويل جميع الديون إلى دين واحد مقداره ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية وفائدته ٧٪ ومدته ٦٥ سنة ، ووضع نظاماً للتحويل لم يحظ برضاء الدائنين فألفوا لجنة اقترحت فصل دين الدائرة السنية عن ديون الحكومة ، وتوحيد هذه الأخيرة مع تقسيمها إلى قسمين : الدين الموحد بمبلغ ٥٩ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقية ٦٪ ، والدين الممتاز بمبلغ ١٧ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقية ٥٪ وتعيين مراقبين للمالية أحدهما انجليزى لمراقبة الإيرادات والآخر فرنسى لمراقبة المصروفات ، وقد نفذت هذه المقترحات بالأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦ ، وعين

المراقبان الأجنبيان للمالية ، كاعين السير افلن بارنج ، الذى صار فيما بعد اللورد كرومر ، مندوباً لبريطانيا فى صندوق الدين .

أما ديون الدائرة السنية ، فقد وحدت فى دين واحد قيمته ٨٫٨١٥٫٤٣٠ جنيهاً انجليزياً وفائدته ٥٪ أطلق عليه « دين الدائرة السنية العمومى » .

إخفاق التسوية وتعيين لجنة عليا للتحقيق :

٤٨٢ — لم يكتب النجاح للتسوية السابقة ، لنقص الإيرادات المخصصة للوفاء عن الأرقام التى وضعت على أساسها التسوية ، واتهم الدائنون الخديو اسماعيل بالسعى لمنع وصول الأموال إلى الخزانة العامة ، ورفعت قضايا فى هذا الشأن على الحكومة أمام المحاكم المختلطة ، وازدادت الحالة المالية سوءاً ، فرؤى إجراء تحقيق للوصول إلى تسوية جديدة على أساس سليم وعينت فى أوائل سنة ١٨٧٨ **لجنة للتحقيق** من بعض المصريين والأجانب ، لفحص حالة البلاد المالية ، وانتهت اللجنة إلى وجوب تنازل الخديو عن أملاكه وترتيب مخصصات له بدلا منها ، وإلى تأليف وزارة مسئولة لتحكم البلاد إلى جانب الخديو ، وتنظيم فرض الضرائب وجبايتها .

وقد وافق اسماعيل على هذه المقترحات ، وتنازل عن بعض دوائر له ولأفراد عائلته ، وعقد بضمانتها فى أكتوبر سنة ١٨٧٨ قرض عرف « **بقرض الدومين** » بمبلغ ٨½ مليون جنيه انجليزى وفائدة ٥٪ . وألفت أول نظارة (وزارة) برئاسة نوبار باشا فى سنة ١٨٧٨ ، واستبدل بالمراقبين الأجنبيين ، ناظرين أحدهما انجليزى للمالية ، والآخر فرنسى للأشغال ، وقد زاد ذلك بطبيعة الحال من التدخل الأجنبى فى شئون مصر السياسية والمالية .

على أن الحالة لم تتحسن ، بل ازدادت سوءاً ، ورأى ناظر المالية الانجليزى

إصدار قرار بإفلاس الحكومة ، إلا أن زعماء المصريين عملوا على إسقاط الوزارة وتأليف وزارة مصرية ، لا يدخلها العنصر الأجنبي ، ولكن الدول لم توافق عليها وطلبت من الخديو إدخال بعض العناصر الأجنبية عليها فلما لم يفعل عرضت عليه التنازل عن الحكم على أن يرتب له مبلغ سنوى ، ولما لم يقبل ، لجأت إلى سلطان تركيا الذى عزله وولى مكانه الخديو توفيق فى يونية سنة ١٨٧٩ .

٤٨٣ — وبلغ الدين العام فى أواخر عهد اسماعيل ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزع كالآتى : (ا) الدين الموحد ومقداره ٥٦ مليوناً ، (ب) الدين الممتاز : ١٧ مليوناً ، (حـ) دين الدائرة السنية : ٩½ مليوناً ، (ى) دين الدومين : ٨½ مليوناً .

تصفية الديون

٤٨٤ — أعاد الخديو توفيق نظام **المراقبة الثنائية** ، وعينت كل من انجلترا وفرنسا مراقبا ، ولم يكن للحكومة المصرية الحق فى عزل المراقب إلا بعد موافقة حكومته وكان لكل من المراقبين الحق فى التفتيش على مصالح الحكومة ، وفى حضور جلسات مجلس النظار ، والاشتراك فى مداولاته ، غير أن رأيهما كان استشاريا .

وفى أوائل سنة ١٨٨٠ شكلت لجنة من مندوبين عن مصر وعن أهم الدول الدائنة وهى انجلترا وفرنسا وألمانيا وأيطاليا والنمسا لتصفية الديون ، وتحديد علاقة الحكومة بالدائنين ، وتعيين الإيرادات التى ينبغى أن تخصص لدفع الفوائد والأقساط : وقد درست اللجنة الحالة ووضعت عدة مقترحات عرضتها على الخديو توفيق فوافق عليها ، وأصدر بها القانون المعروف **بقانون التصفية** بتاريخ ١٧ يولية سنة ١٨٨٠ ، قسمت بمقتضاه إيرادات الدولة إلى قسمين : قسم خصص للانفاق على النظارات المختلفة ، والآخر خصص لتسديد فوائد الديون وأقساطها ، كما قسمت الديون إلى دين موحد

(٥٨ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين ممتاز (٢٣ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) ، ودين الدائرة السنية (٩ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين الدومين(٨ مليون جنية بفائدة ٥ ٪).وخصص لضمان الدين الموحد إيرادات الضرائب الجركية ، وضرائب مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط . وخصص لضمان الدين الممتاز إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية ، أما دين الدائرة السنية فقد خصص لضمانه إيرادات الدائرة وأملاكها ، كما خصص لضمان دين الدومين إيرادات أملاك الأسرة الخديوية .

الدين المضمون :

٤٨٥ — واجهت الحكومة بعد ذلك صعوبات جديدة ، نشأت عن التعويضات الكبيرة التى طالبت منها بسبب تدمير مدينة الاسكندرية فى سنة ١٨٨٢ ، وعن نفقات الحملات التى سيرت إلى السودان ، هذا إلى عجز الإيرادات التى خصصت للنفقات الإدارية ، وانتهى الأمر بعقد مؤتمر فى لندن سنة ١٨٨٥ بين مندوبى الدول الدائنة وممثلى مصر وتركيا ، كان من أهم نتائجه عقد قرض بمبلغ ٤ر٩ مليون جنيه انجليزى بفائدة ٣ ٪ بضمان الدول الست الكبرى وقتئذ وهى إنجلترا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والنمسا وروسيا ، ولذلك سمى **بالدين المضمون**.بهذا بلغ الدين المصرى المنتظم فى سنة ١٨٨٥ : ٨٥ر١٠٣ مليون ج . ك (والتزاماته السنوية ١ ر ٤ مليون ج . ك) وهو موزع كالآتى : (ا) — الدين المضمون (٤ ر ٩ مليون ج ك بفائدة ٣ ٪) ، (ب) — الدين الممتاز (٣ ر ٢٢ مليون ج ك بفائدة ٥ ر ٣ ٪) ، (حـ) — الدين الموحد (٥٦ مليون ج . ك بفائدة ٤ ٪) ، يضاف إلى ذلك : (ى) — دين الدائرة السنية (٤٩ ر ٧ مليون ج . ك بفائدة ٥ ٪) و (هـ) — دين الدومين (٦٦ ر ٨ مليون ج . ك بفائدة ٥ ٪ أيضاً) .

حالة الدين المصرى فى سنة ١٩٠١ :

٤٨٦ — زاد الدين الممتاز فيما بين سنتى ١٨٨٥ و ١٨٨٨ بمقدار ٦ ر ٥ مليون ج ك ، وزاد فى سنة ١٩٠٠ بمقدار مليونين آخرين كما نقصت ديون الدائرة السنية والدومين ، وبذلك بلغ مجموع الدين المنتظم ٢٦ ر ١٠٣ مليونا من الجنيهات انجليزية موزعة كالآتى : (ا) — الدين المضمون : ٢٦ر٨ مليونا ، (ب) — الدين الممتاز : ٣٩ ر ٣٠ مليونا ، (حـ) — الدين الموحد : ٩٧ ر ٥٥ مليونا ، (ى) دين الدائرة السنية ٠٢ ر ٦ مليونا ، (هـ) دين الدومين ٦٣ ر ٢ مليونا .

قروض الجزية :

٤٨٧ — لما كانت مصر تابعة للدولة العثمانية ، كان عليها أن تدفع لها مقدارا من المال (٠٤٠ ر ٦٦٥ جنيها مصرياً) بصفة جزية سنوية ،وفى سنة ١٨٥٥ خصصت تركيا جزءا من هذا المال لتسديد دين عليها قدره خمسة ملايين من الجنيهات الإنجليزية وفى سنة ١٨٧٥ ظل باقيا عليها من الدين المذكور ٨ ر٣ مليونا من الجنيهات الإنجليزية وبعد هذا التاريخ توقفت تركيا عن تسديد هذا الدين وعن دفع الفوائد ، فقامت إنجلترا وفرنسا بدفعها لأنهما كانتا ضامنتين فى خدمة الديون التركية ، وكان مايدفع يستخلص من مال الجزية المصرية وجزية جزيرة قبرص ، واستمر الحال كذلك حتى الحرب العالمية الأولى . وقد سددت مصر جميع التزاماتها فى هذا الشأن فى سنة ١٩٣٠ .

وفى سنة ١٨٩١ أقترضت تركيا مبلغ ٣ ر ٦ مليون ج . ك بفائدة ٤ ٪ ، واقترضت فى سنة ١٨٩٤ مبلغ ٢ ر ٨ مليون ج . ك بفائدة ٣½ ٪ كلاهما بضمانة الجزية المصرية ، وتعهدت الحكومة المصرية بسدادها بدلا من تركيا.

الالتزامات الأخرى :

٤٨٨ — إلى جانب الديون السابقة كانت هناك بعض التزامات عامة أخرى ، هى : ١٥٠,٠٠٠ جنيه سنويا لاسترداد الحقوق التى منحت بمقتضى نظـام المقابلة ، ٢٤,٧٥٠ جنيها سنويا لتعويض أصحاب خط قنـا وأسوان ، و ١٩,٩٣١ جنيها سنويا لتعويض خط الاسماعيلية بورسعيد ، و١٥٣,٢٩٠ج.ك سنويا قسط إنشاء خزان أسوان ، و٥٤٠٠ جنيه قسط شراء سكة حديد حلوان ، و١٦٠٠ قسط تطهير ميناء السويس .

٤٨٩ — وتم انقضاء دين الدائرة السنية فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٠٥ ، كما تم استهلاك قرض الدومين فى أول يونيه سنة ١٩١٣ وانتهت أقساط المقابلة فى سنة ١٩٣٠، وتم دفع أقساط الخزانات فى سنة ١٩٣٣ ، واستمر استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد فى فترات متقطعة ، أما الدين المضمون فـكان يستهلك سنويا بانتظام وفقـا لاتفاقية سنة ١٨٨٥ .

ومن جهة أخرى عدل قانون التصفية بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ ، بناء على اتفاق عقد بين انجلترا وفرنسا فى ٨ إبريل سنة ١٩٠٤ (١)، فاستبدل بالإيرادات المخصصة لخدمة الدين الموحد والممتاز والمضمون ، إيرادات ضريبة الأطيان فى جميع المديريات ما عدا مديرية قنا . كما اقتصر عمل الصندوق على مجرد تسليم الفوائد لأصحاب السندات.

وبدت الرغبة فى مجلس النواب فى سنة ١٩٢٧ لإلغاء صندوق الدين واقتصـاد نفقاته ، وبدأت الحـكومة المصرية منذ سنة ١٩٣٧ فى مفاوضة الدول ذات الشأن الممثلة

---

(١) ذلك أن ٨٠ ٪ من سندات الدين المصرى كانت مملوكة لفرنسيين وانجليز، فكان طبيعيا أن تعمل فرنسا وانجلترا على تسوية المشاكل التى تقف فى سبيل المالية المصرية ، وأن يوافق باقى حملة سندات الدين المصرى على التسوية .

فى الصندوق لإلغائه وانتهى الأمر إلى عقد اتفاق خاص بالدين العام بين مصر وانجلترا فى ١٧ يوليه سنة ١٩٤٠ وآخر بين مصر وفرنسا فى ٣ أغسطس سنة ١٩٤٠ ترتب عليهما إلغاء القانون رقم ١٧ سنة ١٩٠٤ واستبدال القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٠ به وإلغاء صندوق الدين ونقل الاحتياطى الخاص بالصندوق والمكون من سندات الدين الموحد والممتاز وقيمتها ١,٨٤٦,١٦٠ جنيها انجليزيا ، والمال المخصص للادارة وقدره ١,١٥٠,٠٠٠ جنيه مصرى وجميع المبالغ المودعة بالصندوق إلى الحكومة التى أخذت على عاتقها تبعة جميع ارتباطاته .

المبحث الثانى

القروض المصرية الحديثة

مقدمة :

٤٩٠ — أن ما جره الاقتراض على مصر من التدخل الأجنبى والاحتلال جعلها تحجم عن الاقتراض بعد ذلك ، حتى كانت سنة ١٩٢٤ — ٢٥ فأصدرت الحكومة أذونا على الخزانة لصرف نصف المكافآت الاستثنائية التى تقرر للموظفين الأجانب الذين يعتزلون خدمة الحكومة إذ كان قد تقرر صرف نصف المكافأة نقداً والنصف الآخر أذونا على الخزانة ، ثم عدل إلى صرف المكافأة كلها نقداً ، وشراء الأذون السابق إصدارها .

أصدرت الحكومة بعد ذلك فى سنة ١٩٣٣ أذونا على الخزانة على نوعين : أذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات وبفائدة ٤ ٪ ، وأخرى بمبلغ ٢½ مليون جنيه لمدة عشر سنوات وبفائدة ٤½ ٪ ، لتسوية الديون العقارية الزراعية تنفيذا للاتفاقات التى أبرمتها الحكومة مع البنوك العقارية ، وقد تم استهلاكها فى سنة

١٩٣٨ – ٣٩ وسنة ١٩٤٢ — ٤٣ ، وقد سبق أن ذكرنا أن النوع الثانى من هذه الأذون يعد فى الواقع سندات قرض [١] .

ومنذ ذلك الوقت أصدرت الحكومة عدة قروض لتمويل محصول القطن أو لمواجهة المصروفات الإضافية التى استدعتها الحالة فى فلسطين ، أو لتمويل مشروعات الإنتاج أو لغير ذلك ، كما قامت بتبديل الدين العام فى سنة ١٩٤٣ ، وأصدرت إلى جانب السندات أذونا على الخزانة ، وسنتكلم فيما يلى على تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣ ثم على الدين المثبت ، فالدين السائر .

المطلب الأول

تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣

٤٩١ — كان الدين العام المصرى بما صحبه من ذكريات أليمة عن التدخل الأجنبى فى شئون مصر الداخلية ، وما أدى إليه من احتلال البلاد عبئاً ثقيلا على الكرامة الوطنية ، وكانت الظروف فى سنة ١٩٤٣ أنسب ما تكون للتخلص منه بتحويله إلى قرض داخلى ، فالأموال فى البلاد وفيرة نتيجة ظروف الحرب وفرص الاستثمار قليلة ، والميزانية العامة حققت فائضاً كبيراً فى سنتى ١٩٤١ – ٤٢ و ١٩٤٢ – ٤٣ ، زاد به الاحتياطى فى آخر سنة ١٩٤٣ إلى ٤٢ مليوناً من الجنيهات ، كذلك أخذت أرصدة مصر تتراكم فى لندن فى نفس الوقت وزادت من ٢٠ مليوناً من الجنيهات فى سنة ١٩٣٩ إلى ما يقرب من ٢٠٠ مليون جنيه فى آخر سنة ١٩٤٣ ، وزاد ما يقابلها من التداول النقدى فى مصر بالسرعة ذاتها .

وكان الدين المصرى القديم يبلغ وقتئذ ½ ٩٢ مليونا من الجنيهات الأنجليزية موزعة كالآتى : ٥٥ر٣ مليوناً من الدين الموحد ٤ ٪ ، و ٦ر٣٠ مليوناً من الدين الممتاز ½٣ ٪ ،

(١) راجع الفقرة ٣٩٤ ص ٣٢٣ فيما سبق

و ٨ر٠ مليونا من الدين المضمون ٣٪ ، و٢ر٢ مليوناً من قرض الجزية المصرية ٤٪ ، و٦ر٣ مليونا من قرض الجزية المصرية ٣½ ٪ . وبلغ الموجود من الدين المصرى فى الخارج نحو ٣٤ مليون جنيه انجليزى منها نحو ١٥ مليونا فى لندن [١] .

وكان التبديل فى ذلك الوقت يقصد منه تحقيق الأغراض الآتية :

(١) تخفيض كمية السندات الموجودة خارج البلاد ، وتحويلها إلى سندات قرض داخلى .

(٢) امتصاص الفائض من القوة الشرائية بواسطة الاكتتاب فى القرض، والحد من ارتفاع نفقات المعيشة تبعا لذلك .

(٣) خفض أعباء خدمة الدين العام بإصدار القرض الجديد بفائدة أقل سعراً .

لذلك صدر فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٣ المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٣ بالإذن لوزير المالية فى تحويل الدين العام كله أو بعضه إلى دين أقل فائدة ، وفى أن يعقد قروضا لآجال قصيرة أو متوسطة أو طويلة ، وكل ذلك بالشروط والأوضاع التى يحددها بموافقة مجلس الوزراء ، وفى حدود ٤٠ مليونا من الجنيهات على أن يكون الغرض من هذه القروض استهلاك وسداد جزء من الدين العام .

وبناء على موافقة مجلس الوزراء فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٤٣ سدد الباقى من الدين المضمون ، والباقى من قرضى الجزية ، كما تقرر تسديد الباقى من قرضى القطن لسنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ على اعتبار أن تسديدها مما تقضى به مصلحة الخزانة العامة من جهة (فقد كانت فائدتهما ٤ ½ ٪ و ٤ ٪ ، بينما أقصى فائدة للقرض الجديد ٣ ¼ ٪) ومما يساعد عملية التبديل من جهة أخرى ، وأصدر القرض الوطنى لتحقيق هذا الغرض .

---

(١) البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، المجلد السادس (١٩٥٣) ، ص ١١٧ .

المطلب الثانى

الدين المثبت الحالى

يشمل الدين المثبت الحالى : القرض الوطنى ، وقروض القطن ، وقرضى فلسطين ، وقرض الإصلاح الزراعى ، وقروض الإنتاج ، وقرض الأرصدة الاسترلينية الحرة ، وبعض قروض خارجية،وقروض المؤسسات العامة . وفى فبراير سنة ١٩٦٠ أمم البنك الأهلى المصرى وبنك مصر ، وحولت أسهمهما إلى سندات عامة .

وسنتكلم فيما يلى على كل من هذه القروض باختصار .

§ ١ – القرض الوطنى

٤٩٢ – أصدر من القرض الوطنى أربعة أنواع (وجميعها أصدرت بسعر التعادل وبالعملة المصرية) :

(ا) القرض الوطنى القصير الأجل – وقيمته ثلاثة ملايين من الجنيهات ، بفائدة ¾ ١ ٪ ومدته ثلاث سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد سنتين ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٥ لغاية ١٥ ديسمبر ١٩٤٦ .

(ب) القرض الوطنى القصير الأجل — وقيمته خمسة ملايين من الجنيهات ، بفائدة ¼ ٢ ٪ ومدته سبع سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد خمس سنوات ، أى إبتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٨ لغاية ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

(حـ) القرض الوطنى المتوسط الأجل — وهو غير محدود القيمة ، وفائدته ¾ ٢ ٪ ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد اثنتى عشرة سنة ، أى اعتباراً من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨

(ى) القرض الوطنى الطويل الأجل ـ وهو غير محدود القيمة أيضاً وفائدته

٣½ ٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من أول نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من أول نوفمبر سنة ١٩٦٣ لغاية أول نوفمبر سنة ١٩٧٣ .

وخصص قسط سنوى قدره نصف مليون جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الوطنى المتوسط الأجل ، كما خصص أيضاً مبلغ سنوى لايقل عن ٢ ٪ من جملة قيمة الأكتتاب فى القرض الوطنى الطويل الأجل لتكوين مال احتياطى لاستهلاكه .

وجعلت فئات القرضين المتوسط الأجل والطويل الأجل ١٠ و٥٠ و١٠٠ و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه مصرى ليتسنى الاكتتاب فيهما لصغار المدخرين ، أما القرضان القصيران فصدرا بفئات كبيرة (١٠٠٠ و٥٠٠٠ و١٠٠٠٠ جنيه مصرى) حيث أعدا لبيعهما للمؤسسات المالية والبنوك وجميع سندات هذه القروض لحاملها .

وتقرر قبول سندات قرض القطن ٤½ ٪ (١٩٤٢ — ١٩٤٦) و٤ ٪ (١٩٤٤ — ١٩٤٨) للاكتتاب فى أى من القروض الأربعة ، كما تقرر قبول الاكتتاب فى القرض الطويل الأجل مقابل سندات الدين الممتاز ٣½ ٪ وسندات الدين الموحد ٤ ٪ وذلك بعلاوة قدرها ١ ٪ عن القيمة الإسمية بالنسبة للأول و٢ ٪ بالنسبة للثانى ، تشجيعاً لعملية التبديل .

وأعفيت فوائد هذه القروض ورأس مالها من كل ضريبة حالية أو مستقبلة ، مباشرة أو غير مباشرة بما فيها ضريبة التركات .

وقد لاقت هذه القروض نجاحاً كبيراً ، وبلغ مجموع قيمة المكتتب فيه من سندات القرض الطويل الأجل ٣½ ٪ (١٩٦٣ — ١٩٧٣) عن طريق تبديل سندات قديمة ٤٩½ مليونا من الجنيهات المصرية (من ذلك : ٣٤,٤ مليون جنيه من الدين الموحد ، و١٢,١ مليون جنيه من الدين الممتاز ، و٣ ملايين جنيه من قرضى

القطن) ، وبلغ مجموع الاكتتاب النقدى ١٧,٤ مليونا من الجنيهات. أما الاكتتاب فى القروض الثلاثة الأخرى فكان معظمه نقداً .

وكانت النتيجة النهائية لعمليات الاكتتاب كما يلى :

ا — القرض الوطنى الطويل الأجل :

٣ ١/٤ ٪ (١٩٦٣ — ٧٣) : ٦٦,٩٩٧,٩٧٠ جنيهاً

ب — « « المتوسط الأجل :

٢ ٣/٤ ٪ (١٩٥٥ — ٥٨) : ١١,٠٠٣,٨٨٠ «

حـ — « « القصير الأجل :

٢ ١/٤ ٪ (١٩٤٨ — ٥٠) : ٥,٠٠٠,٠٠٠ جنيه

ء — « « القصير الأجل :

١ ٣/٤ ٪ (١٩٤٥ — ٤٦) : ٣,٠٠٠,٠٠٠ «

المجموع : ٨٦,٠٠١,٨٥٠ جنيهاً

ومن هذا المجموع بلغت الاكتتابات الجديدة نحو ٣٦ مليون جنيه ، أما الباقى ويبلغ حوالى ٥٠ مليونا من الجنيهات فيمثل القروض السابقة المحولة إلى القرض الجديد.

وقد تم سداد القرضين القصيرى الأجل ١ ٣/٤ ٪ و٢ ١/٤ ٪ الأول فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٦ والثانى فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، كما تم سداد القرض المتوسط الأجل ٢ ٣/٤ ٪ فى نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، بعضه نقداً ، والبعض الآخر عن طريق الاكتتاب فى سندات قرض الإنتاج الثالث ٣ ٪ (١٩٦٥ — ١٩٦٨) ولا يتبقى الآن غير القرض الطويل الأجل ٣ ١/٤ ٪ .

§ ٢ — قروض القطن

٢٤٩ - القطن محصول مصر الأساسى ، تصدره وتحصل من ثمنه على جميع ما تحتاج إليه

تقريباً ، ولذلك فإن مما يهمها أن يكون سعره مرتفعاً ، ومن الوسائل التى تلجأ إليها الحكومة لحفظ سعره من التدهور شرائها له ، وهى تحتاج إلى أموال للشراء فتصدر القروض المعروفة بقروض القطن ، كما أنها تصدر أذونا على الخزانة لنفس الغرض وسنتكلم هنا على القروض أما الأذون فسنتكلم عليها عند الكلام على الدين السائر

قروض سنتى ١٩٤١ و ١٩٤٢

٤٩٣ — أصدرت الحكومة فى سنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ قرضين لتمويل محصول القطن بمقتضى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ ورقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ على التوالى أولهما بمبلغ عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٤½ ٪ ، والثانى بمبلغ مليونين من الجنيهات بفائدة ٤ ٪ ، وقد حول بعضهما إلى القرض الوطنى وسدد الباقى .

قروض سنة ١٩٤٦

٤٩٤ — أصدرت الحكومة فى يونيه سنة ١٩٤٦ ، بمقتضى القانون رقم ٤١ سنة ١٩٤٦ قرضاً بمبلغ ٣٠ مليون جنيه لتمويل القطن الذى تشتريه من محصول ١٩٤٦ — ٤٧ ، وجعلت فائدته ٢,٢٥ ٪ ومدته سبع سنوات ويستهلك بعد أول يونيه سنة ١٩٤٨ إلى أول يونيه سنة ١٩٥٣ وقد خصص من هذا القرض ٢٠ مليونا للمؤسسات المالية ، وطرح الباقى (١٠ ملايين) للاكتتاب العام . وقد تم استهلاكه جميعه فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٩ ، أى قبل تاريخ إستحقاقه بنحو أربع سنوات .

قروض سنة ١٩٥٢

٤٩٥ — رخص المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٢ لوزير المالية والاقتصاد فى أن يصدر بمصر قرضين لتمويل القطن الذى تشتريه الحكومة :

(١) الأول — قيمته ١٥ مليونا من الجنيهات بفائدة ٣½ ٪ ، ومدته ثلاثة سنوات مع قابلية السداد والاستهلاك بعد انقضاء سنتين من تاريخ إصداره .

(ب) الثانى — قيمة ١٠ ملايين من الجنيهات بفائدة ٣¾ ٪ ، ومدته خمس سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد إنقضاء ثلاث سنوات من تاريخ إصداره

ولم يطرح للاكتتاب سوى القرض الأول،وأكتتبت المؤسسات المالية فى الشطر الأكبر منه وقد تم سداده فىأغسطس سنة ١٩٥٥، أما القرض الثانىفلم تحتج الحكومة إلى طرحه للأكتتاب.

§ ٣ — قرضا فلسطين

٤٩٦ — رخص القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية فى أن يصدر قرضاً لمواجهة المصروفات الإضافية اللازمة لقوات الدفاع المصرية بمناسبة الحالة فى فلسطين وأطلق عليه « قرض الحكومة المصرية لقضية فلسطين » وهو على نوعين قيمة كل منهما ١٥ مليونا من الجنيهات :

(أ) الاول بفائدة ٢½ ٪ ومدته ١٢ سنة تبدأ من ١٠ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات ، أى اعتبار من ١٠ فبراير سنة ١٩٥٩ لغاية ١٠ فبراير سنة ١٩٦١ .

(ب) الثانى بفائدة ٣٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من ١٥ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من ١٥ فبراير سنة ١٩٦٩ لغاية ١٥ فبراير سنة ١٩٧٩ .

وقد أعفى هذان القرضان من الضرائب الحالية والمستقبلة ماعدا ضريبة التركات ، بمقتضى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥١ وتدفع فائدة كل منهما كل ستة شهور بواقع نصف الفائدة السنوية ، وتقرر تخصيص مبلغ سنوى لايقل عن ٣١٥٠٠٠ جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الثانى،أما القرض الأول فلم يخصص أى مبلغ لاستهلاكه

§ ٤ — قرض الإصلاح الزراعى

٤٩٧ — رخص فى إصدار هذا القرض لأداء ثمن الأراضى المستولى عليها ،

تنفيذاً للمرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى،فى حدود ٢٠٠ مليون من الجنيهات لمدة ٤٠ سنة بالقيمة الإسمية وبفائدة ١½ ٪ وسنداته اسمية ، ولا يجوز التصرف فيها إلا لمن يحمل جنسية الجمهورية العربية المتحدة ويستهلك هذا القرض خلال مدة أقصاها أربعون سنة من تاريخ إصداره وبلغ ما أصدر منه حتى آخر أغسطس سنة١٩٥٩ : ٣٦٫٦ مليون جنيه [1] .

وهذا القرض لم يطرح للاكتتاب العام وإنما سلمت سنداته لملاك الأراضى التى استولى عليها تنفيذاً لقانون الإصلاح الزراعى المذكور ، ويعد من القروض الاجبارية .

§ ٥ — سندات البنوك المؤممة

٤٩٨ — صدر فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ قانونان يؤمم أحدهما البنك الأهلى المصرى ، ويؤمم الآخر بنك مصر . ونص فيهما على تحويل أسهم كل من البنكين إلى سندات على الدولة لمدة اثنتى عشرة سنة ، مع جواز استهلاكها كلها أو بعضها (بالقيمة التى حولت بها)بعد عشر سنوات(١٩٧٠ — ٧٢) . وبفائدة قدرها ٥ ٪ ، على أن تحدد قيمة كل سند بسعر السهم حسب اقفال بورصة القاهرة فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ . ولما كانت السوق قد اقفلت فى ذلك التاريخ بسعر ٢٩ جنيها و ٨٠٠ مليم لسهم البنك الاهلى ، و ٢٢ جنيها و ٧٠٠ مليم لسهم بنك مصر ، فإن جملة الدين تكون ٢٠ مليونا و ٢٩٠ ألف جنيه ، ويعتبر من القروض الإجبارية أيضاً .

---

(١) رخص فى إصدار هذا القرض فى الأصل بالمرسوم بقانون رقم ٣٥٠ لسنة ١٩٥٢ لمدة ٣٠ سنة وبفائدة قدرها ٣ ٪ ونص فيه على أنه لا يجوز التصرف فى سنداته إلا لمصرى . ثم عدلت هذه الاحكام إلى الاحكام المذكورة فى المتن بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٨ ، وذلك توحيدا لأحكام هذا القرض فى شطرى الجمهورية العربية المتحدة .

§ ٦ — قروض الإنتاج

أصدرت الحكومة حتى مارس سنة ١٩٦٠ قروضا لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات العامة التي تقوم بها على خمس دفعات : الأولى فى سنة ١٩٥٤ ، والثانية فى سنة ١٩٥٦ ، والثالثة فى سنة ١٩٥٨ ، والرابعة فى سنة ١٩٥٩ .والخامسة فى سنة ١٩٦٠

(أولا) قروض سنة ١٩٥٤ .

٤٩٩ — إذن القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٥٤ لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) فى أن يصدر فى مصر ثلاثة قروض للمشروعات الإنتاجية والخدمات العامة وهى :

(ا) قرض قصير الأجل — قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ½ ٢ ٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٤ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد أربع سنوات ، أى ابتداء من ٤ يناير سنة ١٩٥٩ حتى ٤ يناير سنة ١٩٦٠.

وسندات هذا القرض فئات ٢٠و١٠٠و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه ، وهو يلائم البنوك والمؤسسات المالية التى لا تستطيع استثمار أموالها لفترة طويلة .

وقد تم تسديد هذا القرض بعضه عن طريق الاكتتاب بسنداته فى قرض الإنتاج الرابع ½ ٣ ٪ (١٩٦٩ — ١٩٧١) وللبعض الآخر نقداً .

(ب) قرض متوسط الأجل —قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣ ٪ ، ومدته عشر سنوات تبدأ من ٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد تسع سنوات ، أى ابتداء من ٥ يناير سنة ١٩٦٤ حتى ٥ يناير سنة ١٩٦٥ .

وسنداته فئات ١٠و١٠٠و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه وهو يلائم شركات التأمين وهيئات الاستثمار المختلفة التي ليست في حاجة ماسة في فترات قريبة إلى ما توظف من مال .

(ح) قرض طويل الأجل ـ قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ½ ٣ ٪ ، ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك في أى وقت بعد ١٤ سنة أى ابتداء من ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة ١٩٧٠ .

وسنداته فئات ١٠و١٠٠و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه وهو يلائم الأفراد وخاصة صغار المدخرين الذين ينشدون استثمار أموالهم استثماراً مأمونا لفترة طويلة .

وقد طرحت هذه القروض جميعاً للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتم الاكتتاب فيها وتدفع فائدتها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتها لحاملها وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بكافة أنواعها .

(ثانيا) قروض سنة ١٩٥٦ :

٥٠٠ — أذن القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٧ لوزير المالية والاقتصاد (الآن : وزير الخزانة في أن يصدر في مصر قرضين آخرين لتمويل مشروعات الإنتاج وهما :

(ا) قرض قصير الأجل — قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ½ ٢ ٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ وتسدد القيمة الإسمية لجميع سنداته في ٢٥ أبريل ١٩٦١ ، وأصدرت سنداته بالفئات الآتية : ١٠و١٠٠و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه.

(ب) قرض طويل الأجل — قيمته ٢٠ مليون جنيه بفائدة ½ ٣ ٪ ومدته ١٧ سنة تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك في أى وقت بعد ١٥ سنة ، أى ابتداء من ٢٥ أبريل سنة ١٩٧١ لغاية ٢٥ أبريل ١٩٧٣ .

وسندات هذا القرض بالفئات الآتية ٥و١٠و١٠٠و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه .

وقد طرح القرضان للاكتتاب جملة واحدة وبالقيمة الإسمية وتم الاكتتاب فيهما ، وتدفع فائدة كل منهما السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتهما لحاملها وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

(ثالثا) قرض سنة ١٩٥٨ :

٥٠١ — أذن القرار بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٨ لوزير الخزانة فى إصداره بالإقليم المصرى ، وقيمته ١٥ مليونا من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣ ٪ ومدته عشر سنوات تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، مع قابابية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد سبع سنوات أى ابتداء من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٨ .

وسنداته بالفئات الآتية : ١٠و١٠٠و٥٠٠و١٠٠٠ جنيه ، وهى لحاملها وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الإسمية ، وتدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائده السنوية (فى ١٥ مايو و٢٥ نوفمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات القرض الوطنى المتوسط الأجل ٢ ٣/٤ ٪ (١٩٥٥ ، ١٩٥٨) التى حل ميعاد الوفاء بها فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة عدا ضرائب التركات بجميع أنواعها ، وقد تم الاكتتاب فيه .

(رابعا) قرض سنة ١٩٥٩ .

٥٠٢ — أذن القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٩ لوزير الخزانة فى إصداره بالأقليم المصرى ، وقيمته ٢٥ مليونا من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣ ١/٢ ٪ ومدته اثنتا عشرة سنة تبدأ من ٢٨ مارس سنة ١٩٥٩ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات أى أبتداء من ٢٨ مارس سنة ١٩٦٩ لغاية ٢٨ مارس سنة ١٩٧١ .

وسنداته بفئات ٥ ، ١٠ ، ١٠٠ ، ٥٠٠ ، ١٠٠٠ جنيه وهى لحاملها .

وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الإسمية ، وتدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ٢٨ مارس ، ٢٨ سبتمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات قرض الإنتاج الأول القصير الأجل ٢½٪ (١٩٥٩ — ١٩٦٠) وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها . وقد تم الاكتتاب فيه .

(خامسا) قرض سنة ١٩٦٠

٥٠٣ — أصدر بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ بمبلغ ١٥ مليون جنيه وبفائدة ٣½٪ لمدة ١٢ سنة تبدأ من ١ مارس سنة ١٩٦٠ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد عشر سنوات ، إبتداء من ١ مارس سنة ١٩٧٠ وسنداته لحاملها ، وهى بنفس فئات قرض سنة ١٩٥٩ ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلة فيما عدا ضرائب التركات . وتدفع الفائدة كل ستة أشهر (فى أول مارس وأول سبتمبر من كل سنة) .

بذلك بلغت جملة قروض الإنتاج (بعد استهلاك القرض الأول القصير الأجل) مائة مليون جنيه .

§ ٧ — قرض الأرصدة الاسترلينية الحرة

٥٠٤ — تحتاج المشروعات الإنتاجية التى تقوم بها الحكومة إلى تمويل خارجى بعملات أجنبية ، ولما كان البنك الأهلى المصرى يمتلك أرصدة استرلينية حرة ، وأرصدة مجمدة ، فقد رأت الحكومة أن تستعمل هذه الأرصدة فى التمويل الخارجى

عندما تحتاج إليها ، ولما كان الطريق الطبيعى للحصول عليها من البنك هو شراؤها ولكن لكى يتم الشراء ينبغى أن يتوافر لدى الحكومة فائض ،وقد لا يتيسر ذلك فى جميع الأحوال ، فتضطر إلى الاقتراض لشرائها ، وقد يكون سعر الفائدة وقتئذ مرتفعاً فتضار الخزانة العامة ، هذا إلى جانب الأثر الانكماشى للقرض الذى قد يحدث فى وقت غير ملائم ، لذلك أتفقت الحكومة مع البنك على أنه كلما احتاجت إلى مبلغ من الأرصدة الاسترلينية الحرة خلال السنوات المقبلة ، فإنها تعطى للبنك سندات بقيمة ماتحصل عليه ، بسعر فائدة قدره ٣ ٪ ، وصدر لهذا الغرض القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٥ بالإذن لوزير المالية والاقتصاد(وزير الخزانة الآن) فى إصدار سندات تحصر فى حدود مائة مليون جنيه لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية ، على أن تستهلك خلال مدة أقصاها ١٥ سنة من تاريخ إصدارها ، ومع إعفاء السندات وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقلة ، ولا تصدر هذه السندات إلا عند الحاجة .

§ ٨ — قروض خارجية

أبرمت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة (الإقليم المصرى) وبين بعض الدول تحتوى على قروض وتسهيلات ائتمانية لتمويل مايلزم لمشروعات برامج التنمية الاقتصادية منها :

قرض الحكومة الأمريكية

٥٠٥ — اشتملت المعونة الاقتصادية الأمريكية للحكومة المصرية على تقديم قرض من الحكومة الأمريكية مقداره ٧½ مليوناً من الدولارات ، تدفع فائدته ويرد أصله بالعملة المصرية ، ومدته ٤٠ عاما ، وفائدته ٤ ٪ سنوياً ، تدفع على أقساط نصف سنوية ابتداء من ٣٠ يونيه سنة ١٩٥٨ على الرصيد فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، ويدفع أصل الدين على أقساط نصف سنوية أيضاً ابتداء من ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٨ . والفائدة والأصل يدفعان فى بنك الاستيراد والتصدير بالولايات المتحدة الأمريكية .

وقد صدر القانون رقم ٦٨٠ لسنة ١٩٥٤ بالترخيص لوزير المالية والاقتصاد (الآن : وزير الخزانة) فى عقد هذا القرض .

التسهيلات الائتمانية الأخرى :

٥٠٦ — هذه التسهيلات عقدت منذ سنة ١٩٥٨ لتمويل مايلزم لمشروعات برامج التصنيع من نقد أجنبى فى شكل معدات إنتاج وخبرة فنية ، وهى ليست طايقة تستخدم فى أى غرض ، وإنما أبرمت لأغراض معينة وفى بلاد معينة ، ومنها :

(١) اعتماد من الاتحاد السوفيتى فى حدود ٧٠٠ مليون روبل (٦٠٫٩٤٢٫٠٠٠ جنيه) بفائدة ٢½٪ بمقتضى اتفاق التعاون الاقتصادى مع الاتحاد السوفيتى

(٢) اعتماد آخر من الاتحاد السوفيتى فى حدود ٤٠٠ مليون روبل (نحو ٣٥ مليون جنيه) بفائدة ٢½٪ أيضاً لتغطية تكاليف المرحلة الأولى من السد العالى بأسوان بمقتضى اتفاق آخر . وهناك مفاوضات لعقد اتفاق باعتماد آخر لتغطية تكاليف المرحلة الثانية .

(٣) ضمان من الحكومة الألمانية الاتحادية للعقود التى تبرم بين المؤسسات الألمانية والهيئات ذات الشأن فى الجمهورية العربية المتحدة بشروط معينة ، ويبلغ مجموع التسهيلات والضمانات مايعادل ٤٠٠ مليون مارك (٣٧٫٥ مليون جنيه)

(٤) اتفاق مع يوغوسلافيا فى يونيه سنة ١٩٥٨ على توريد سلع رأسمالية فى حدود ٣٫٥ مليون جنيه .

(٥) اتفاق مع ألمانيا الديموقراطية فى أغسطس سنة ١٩٥٨ على اعتماد فى حدود ٧٫٥ مليون جنيه بفائدة ٢½ ٪ .

(٦) اتفاق مع اليابان فى سبتمبر سنة ١٩٥٨ على تسهيلات ائتمانية فى حدود ٣٠ مليون دولار (نحو ١٠½ مليون جنيه) بشروط تشابه شروط الاتفاق مع ألمانيا الاتحادية .

قروض البنك الدولي للانشاء والتعمير :

٥٠٧ — وهناك قرض من البنك الدولي للانشاء والتعمير لتمويل مشروع توسيع قناة السويس قدره ٥٦٫٥ مليون دولار ، بفائدة ٦٪ سنوياً (بما في ذلك عمولة ١٪ سنوياً المخصصة لاحتياطي البنك الخاص). وهذا القرض بين البنك وهيئة قناة السويس بضمانة حكومة الجمهورية العربية المتحدة ، ويسدد على ١٥ سنة ابتداء من ١٥ مارس سنة ١٩٦٢ ، وتخصص هيئة القناة من إيراداتها الجارية مبلغاً احتياطياً لخدمة القرض.

§ ٩ — قروض المؤسسات العامة

قروض المؤسسة الاقتصادية

٥٠٨ — تنص الفقرة (د) من المادة الخامسة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ في شأن المؤسسة الاقتصادية على أن المؤسسة في سبيل تحقيق أغراضها أن تعقد قروضاً مع الحكومة أو البنوك أو الحكومات أو الهيئات الأجنبية والمؤسسات الدولية ، وأن تصدر سندات في مصر أو في الخارج للحصول على الأموال اللازمة لأعمالها ، وأن شروط عقد القروض وإصدار السندات تحدد بقرار من رئيس الجمهورية .

وصدر بعد ذلك القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٧ ، ينص في المادة الأولى منه على أنه « يؤذن للمؤسسة الاقتصادية بالاقتراض أو بإصدار سندات في حدود ١٥ مليوناً من الجنيهات بضمان الحكومة ، على أن تتحمل الحكومة لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور هذا القانون فوائد ما تعقده المؤسسة من قروض». وقد زيد الحد الأقصى للاقتراض بعد ذلك إلى ٢٥ مليون جنيه بمقتضى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٠[1]

(١) ونصت المادة ٢ من هذا القانون على أن يقرض البنك الأهلي المصري المؤسسة المبالغ التي تحتاج إليها في الحدود المشار إليها (٢٥ مليون جنيه) ، أو يكتتب فيما تصدره المؤسسة من سندات في هذه الحدود .

قروض تمويل عمليات مؤسسة الأبنية العامة

٥٠٩ — أذن القرار الجمهورى رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ بإنشاء مؤسسة الأبنية العامة (م ٢٧) ، لوزير الخزانة فى عقد قروض لتمويل ما يلزم تمويله من عمليات المبانى وذلك فى حدود ٢٠ مليون جنيه ، وتحدد شروط كل قرض وأوضاعه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من مجلس إدارة المؤسسة.(١)

قروض المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى :

٥١٠ — كان المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى (م ١١) يرخص المجلس بأن يصدر سندات فى مصر أو فى الخارج بضمان من الحكومة لتمويل تنفيذ المشروعات التى يقوم بها ، على أن المرسوم بقانون المذكور قد ألغى بمقتضى قرار من رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، أدمج المجلس فى لجنة التخطيط القومى .

وهناك قرض هيئة قناة السويس من البنك الدولى وقد سبق ذكره ضمن القروض الخارجية . (٢)

المطلب الثالث

الدين السائر

٥١١ — يتكون الدين السائر من القروض القصيرة الأجل التى تمثلها أذون

---

(١) كان القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٤ يأذن لوزير المالية والاقتصاد (وزير الخزانة الآن) فى عقد قروض لتمويل ما يلزم تمويله من عمليات أبنية التعليم التى تقوم بها مؤسسة أبنية التعليم (وهى التى حلت محلها مؤسسة الأبنية العامة) وذلك فى حدود ١٠ مليون جنيه رفعت إلى ١٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ٣٨٢ لسنة ١٩٥٥ ، ثم إلى ١٤ مليوناً بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ١٨ يوليه سنة ١٩٥٧ ، وتحدد شروط كل قرض وأوضاعه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح مجلس إدارة المؤسسة .

(٢) راجع الفقرة ٥٠٧ ص ٤٠٢ فيما سبق .

الخزانة ، ومن القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى للحكومة بمقتضى نظامه الأساسى . وقد استعملت أذون الخزانة منذ سنة ١٩٤١ لتمويل محصول القطن ، ثم امتد استعمالها فى سنة ١٩٤٨ لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وتستعمل فى الوقت الحاضر،منذ مايو سنة ١٩٥٥،لتمويل المحصولات الأخرى ، وتمويل المشروعات الإنتاجية التى تقوم بها الدولة ، إلى جانب تمويل محصول القطن وتغطية ورق النقد (١) .

§ ١ — تمويل محصول القطن

٥١٢ — صدر فى سنة ١٩٤١ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ مرخصاً للحكومة فى إصدار أذون على الخزانة لتمويل محصول القطن لتلك السنة ، إلى جانب القرض الذى رخص فى إصداره للغرض نفسه وقدره عشرة ملايين من الجنيهات ، والذى سبق الكلام عليه (٢) وكانت قيمة هذه الاذون على الخزانة ثلاثة ملايين من الجنيهات ، ولا يتجاوز أجلها ثلاثة شهور ، ويحدد سعرها عن طريق المناقصة بين المكتتبين ،

---

(١) جرى العمل على أن الاكتتاب فى هذه الأذون يكون عن طريق تقديم عطاءات على استمارة خاصة (يمكن الحصول عليها من البنك الأهلى وفروعه . أو من البنوك الأخرى) برسم وزير الخزانة ، داخل مظاريف مغلقة ، ترسل إلى البنك الأهلى المصرى ، وأجل هذه الأذون ثلاثة أشهر ، ولا يقبل عطاء تقل قيمته الاسمية عن ٢٥٠٠٠ جنيه ويجب أن تكون العطاءات بمضاعفات ٥٠٠٠ جنيه ، وتحتفظ وزارة الخزانة لنفسها بحق رفض أى عطاء ويجوز ألا يقبل من العطاء إلا جزء منه ، على أنه فى هذه الحالة يعتبر مقدم العطاء مرتبطا عن هذا الجزء بنفس السعر الذى قدم به العطاء كله ، ويعتبر العطاء مرفوضاً إذا لم يصل إلى مقدمه مايفيد قبول عطائه ، وتحرر الأذون من ست فئات هى ألف وخمسة آلاف وعشرة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف جنيه ، ويخطر البنك الأهلى من يقبل عطاؤه بقبوله وعليه عندئذ دفع قيمة العطاء المقبولة كاملة بالعملة المصرية بالبنك الأهلى المصرى لحساب وزارة الخزانة ، ويتولى البنك تسليم الأذون لأصحابها . وإذا كان المطروح الاكتتاب مبلغاً كبيراً (٥ مليون أو ٦ مليون جنيه مثلا) حررت الأذون من الفئات الآتية : خمسة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف ونصف مليون ومليون جنيه .

(٢) راجع الفقرة رقم ٤٩٣ ص ٣٩٤ فيما سبق .

وتسدد قيمتها بعد مضى مدة الثلاثة شهور ، إذ كانت الحكومة تبيع ما تشتريه من القطن بقيمة هذه الأذون ، وتسدد المستحق عليها . وإذا حدث ولم يتوافر لديها المبلغ المستحق فإنها تصدر أذونا جديدة لتحل محل الأذون القديمة .

كذلك أصدرت الحكومة فى سنة ١٩٤٢ أذونا على الخزانة لتمويل محصول قطن تلك السنة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ ، وكانت قيمتها ثلاثة ملايين من الجنيهات وأجلها ثلاثة شهور أيضا .

٥١٣ — وفى سنة ١٩٤٦ صدر القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ مخولا للحكومة إصدار أذون على الخزانة بقيمة ١٢ مليوناً من الجنيهات لتمويل مشترياتها من القطن ، وتقرر إيداع ماقيمته ٦ ملايين من الجنيهات من هذه الأذون فى قسم الإصدار بالبنك الأهلى ، وطرح الباقى للمزايدة ، وكانت مدة هذه الأذون ثلاثة شهور . ولما وجد فى سنة ١٩٥١ أن مبلغ الاثنى عشر مليونا من الجنيهات قد أصبح غير كاف لتمويل كميات القطن التى كانت الحكومة قد اشترتها من بورصة العقود بعد أن حددت سعراً أدنى لمحصول سنة ١٩٥٠ والسنة التالية ، فضلا عن مشترياتها من الأقطان المتوسطة التيلة المستولى عليها لسد حاجة المصانع ، فقد رفع الحد الأقصى لتلك الأذون إلى ٣٠ مليونا من الجنيهات ، بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم إلى ٤٠ مليونا بالقانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٥١ .

٥١٤ — وفى سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢ يخول للحكومة حق إصدار أذون خاصة مدتها ثلاثة أشهر أيضاً فى حدود ٥٠ مليون جنيه على أن تستغل لجنة القطن المصرية حصيلتها لشراء القطن من محصول سنة ١٩٥٢ — ٥٣ ، ويستخدم المتحصل من بيع القطن فى استهلاك هذه الأذون .

٥١٥ - وصدر فى سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٣٢ سنة ١٩٥٤ مرخصاً لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى أن يصدر فى مصر بالشروط والأوضاع التى يحددها

أذوناً على الخزانة لا يجاوز مجموعها ٦٠ مليوناً من الجنيهات لتمويل ماتشتريه الحكومة من أقطان موسم تلك السنة والسنوات المقبلة ، ولتحل محل الأذون التى استعملت من قبل لتمويل محاصيل سابقة ، وفتح حساب خاص لعمليات القطن التى تمول عن هذا الطريق وخصصت حصيلته لسداد الأذون المذكورة .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ الذى أحل محل أذون تمويل القطن ، وأذون تغطية ورق النقد أذوناً موحدة على ماسنبيه فيما يلى :

§ ٢ — تغطية ورق النقد

٥١٦ — استعملت أذون الخزانة أيضاً لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وكان ذلك فى مبدأ الأمر بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ الذى أذن لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى إصدار أذون على الخزانة فى حدود مبلغ ٥٠ مليون جنيه لهذا الغرض ، وقد زيد هذا المبلغ إلى مائة مليون جنيه بمرسوم بقانون بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .

٥١٧ — ولما صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزى للدولة (الذى أبطل العمل بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ المشار إليه) ، أذن لوزير المالية (الخزانة) فى أن يصدر أذونا على الخزانة فى حدود ١٠٠ مليون جنيه لتغطية ورق النقد على أن ترصد قيمتها فى حساب خاص بوزارة المالية (الخزانة) وتتعهد الوزارة بعدم السحب عليها (الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ١٤) ، وبين القرار الوزارى رقم٤٢ لسنة ١٩٥١ الشروط والأوضاع التى تتبع فى إصدار هذه الأذون .

٥١٨ — ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ الذى أجاز لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) أن يصدر بمصر أذونا على الخزانة بالشروط والأوضاع التى يحددها بما لا يجاوز مبلغ ١٥٠ مليون جنيه ، يجوز عند الاقتضاء وبالشروط ذاتها زيادتها بما لا يجاوز خمسين مليوناً أخرى من الجنيهات بعد موافقة رئيس الجمهورية على

هذه الزيادة ، وتحل هذه الأذون محل الأذون الصادرة بمقتضى القوانين رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ ورقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٤ السابق ذكرها[1] وفى مايو سنة ١٩٥٥ تمت تصفية الأذون الصادرة لتغطية ورق النقد بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

§ ٣ — النظام الحالى لأذون الخزانة

٥١٩ — كانت أذون الخزانة حتى صدور القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ لا تستخدم إلا لتمويل عمليات شراء القطن بواسطة الحكومة ، أو لتغطية أوراق النقد التى يصدرها البنك الأهلى المصرى ، وكانت القوانين القديمة فيما يتعلق بهذا النوع الأخير من الأذون تنص على قيد حصيلتها فى حساب خاص لا يرخص للحكومة أن تسحب منه ، فكان للحكومة حسابان مختلفان ، حساب الأذون والحساب الجارى ، وكان حقها فى السحب مقصوراً على رصيدها الدائن فى الحساب الجارى . أما حساب الأذون فكانت وظيفته الوحيدة أن يسجل قيمة الأذون التى تصدرها الحكومة ، وبعد ذلك كان القسم المصرفى فى البنك الأهلى يحول هذه الأذون إلى قسم الإصدار لإصدار بنكنوت جديد يدخل فى التداول بالطرق التجارية العادية من خصم أوراق تجارية وسلفيات وما إلى ذلك .

وقد أبقى القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ على هذا النظام وعلى حد المائة والخمسين مليوناً من الجنيهات (مع إمكان زيادتها إلى ٢٠٠ مليون بموافقة رئيس الجمهورية) ، ولكنه وحد حسابى الحكومة لدى البنك المركزى إذ ضم رصيدها الدائن فى حساب

---

(١) ومن جهة أخرى ألغى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بمقتضى القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون البنوك والائتمان (م ٦) وحل محله قرار من رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٥٧ بالنظام الأساسى للبنك المركزى ، بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ .

الأذون إلى رصيدها فى الحساب الجارى . ويؤدى هذا التعديل إلى إعطاء الحكومة الحق فى أن تستفيد من إصدارها للأذون ، فتسحب من حصيلتها المبالغ اللازمة لتمويل المشروعات الإنتاجية لفترات قصيرة إلى أن تتمكن من تمويلها بوسائل أخرى ملائمة فتلغى الأذون عندئذ ، كذلك يتيح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ تمويل شراء المحصولات الأخرى غير القطن ، كالقمح .

§ ٤ — القروض الموسمية

٥٢٠ — يدخل فى الدين السائر أيضاً القروض الموسمية التى يقدمها البنك الأهلى المصرى للحكومة بمقتضى المادة ١٥ من قانون البنوك والائتمان (الصادر به القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ بالنظام الأساسى للبنك المركزى ، التى ترخص للبنك فى أن يقدم قروضاً للحكومة لتغطية ما قد يكون فى الميزانية العامة من عجز موسمى بشرط ألا تزيد قيمة هذه القروض على ١٠ ٪ من متوسط إيرادات الميزانية العامة فى خلال السنوات الثلاث السابقة ، وتكون هذه القروض لمدة ثلاثة شهور قابلة للتجديد لثلاثة شهور أخرى وهكذا ، على أن تؤدى خلال اثنى عشر شهراً على الأكثر من تاريخ تقديمها . وتعين الشروط الخاصة بهذه القروض بالاتفاق بين الحكومة والبنك، وذلك وفقاً لحالة النقد والائتمان وقت تقديمها (١) .

---

(١) كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزى للدولة يحتوى على نص مماثل هو الفقرتان الثانية والثالثة من المادة ١٥ منه .

بيان عن حالة الدين العام المصرى

فى آخر كل من السنوات ١٩٥١ إلى ١٩٥٨ (بملايين الجنيهات) (١)

	١٩٥١	١٩٥٢	١٩٥٣	١٩٥٤	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٧	١٩٥٨
أولا — القروض								
(ا) ـ القرض الوطنى (م ق ٩٥ لسنة ١٩٤٣)								
قرض ٣¼٪ (١٩٦٣ — ٧٣)	٦٧و٠	٦٧و٠	٦٧و٠	٦٧و٠	٦٧و٠	٦٧و٠	٦٧و٠	٦٧و٠
» ٢¾٪ (١٩٥٥ — ٥٨)	١١و٠	١١و٠	١١و٠	١١و٠	١١و٠	١١و٠	١١و٠	—
(ب) ـ قروض فلسطين (ق ٩٠ لسنة ١٩٤٨)								
قرض ٢½٪ (١٩٥٩ — ٦٠)	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠
» ٣٪ (١٩٦٩ — ٧٩)	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠
(ح) ـ قرض القطن ٣½٪ (١٩٥٤ — ٥٥)	—	١٥و٠	١٥و٠	١٥و٠	—	—	—	—
(ى) ـ قروض الانتاج الأولى :								
(ق ٦٤٣ لسنة ١٩٥٤) :								
قرض ٣½٪ (١٩٦٩ — ٧٠)	—	—	—	—	١٠و٠	١٠و٠	١٠و٠	١٠و٠
» ٣٪ (١٩٦٤ — ٦٥)	—	—	—	—	١٠و٠	١٠و٠	١٠و٠	١٠و٠
» ٢½٪ (١٩٥٩ — ٦٠)	—	—	—	—	٥و٠	٥و٠	٥و٠	٥و٠
(هـ) ـ قروض الإنتاج الثانية :								
(ق ٧٦ لسنة ١٩٥٦) :								
قرض ٣½٪ (١٩٧١ — ٧٣)	—	—	—	—	—	٢٠و٠	٢٠و٠	٢٠و٠
» ٢½٪ (١٩٦١)	—	—	—	—	—	٥و٠	٥و٠	٥و٠
(و) ـ قرض الإنتاج الثالث :								
(ق ١٧٨ لسنة ١٩٥٨) ٣٪ (١٩٦٠ـ١٩٦٨)	—	—	—	—	—	—	—	١٥و٠
ثانياً — سندات الإصلاح الزراعى :								
(ق ٣٥٠ لسنة ١٩٥٢ و ١٦٨ لسنة ١٩٥٨)	—	—	—	١٢و٥	١٤و٦	١٦و٧	٢٢و٣	٣٣و٣
ثالثاً — أذون الخزانة								
(ا) ـ لتمويل محصول القطن								
— أذون بموجب ق ٤١ لسنة ١٩٤٦ و ق ٩٠ و ق ١٢٨ لسنة ١٩٥١	٣٥و٠	٤٠و٠	٢٧و٥	٢٤و٠	—	—	—	—
— أذون خاصة بموجب ق ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢	—	١٠و٠	٢٠و٠	—	—	—	—	—
— أذون بموجب ق ٢٣٢ لسنة ١٩٥٤	—	—	—	١٤و٠	—	—	—	—
(ب) ـ لغطاء ورق النقد								
— أذون بموجب ق ٥٧ لسنة ١٩٥١	٨٠و٠	٧٠و٠	٥٥و٠	٥٥و٠	—	—	—	—
(ح) أذون موحدة صادرة بموجب قانون ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥	—	—	—	—	٧١و٠	١٤٦و٠	١٥٠و٠	١٦٠و٠
المجموع الكلى	٢٢٣و٠	٢٤٣و٠	٢٢٥و٥	٢٢٨و٥	٢١٨و٦	٣٢٠و٧	٣٣٠و٣	٣٥٥و٣

(١) البنك الأهلى المصرى، النشرة الاقتصادية : المجلد ٨ «١٩٥٥» و ٩ «١٩٥٦» و ١٢ «١٩٥٩» ـ القسم الإحصائى
ـ لا يشمل رقم سنة ١٩٥٣ مبلغ مليونى جنيه أذونا أصدرت بقانون ٢٩٦ لسنة ١٩٥٣ فى شأن شراء القطن .

القسم الرابع

الميزانيــــة

القسم الرابع

الميزانيـــة[1]

مقدمة

§ ١ – مبادىء عامة

تعريف الميزانية :

٥٢١ – الميزانية[2] بيان تعدادى ، تقديرى ، مقارن ، لنفقات وموارد هيئة عامة عن مدة قادمة[3] . وهى تشتمل على قائمتين ، إحداها تدرج فيها النفقات ، والأخرى تدرج فيها الإيرادات ، وكل قائمة منهما تذكر تفاصيلها فى جداول كثيرة ، يـكون مجموعها مجلداً كبيراً قد يبلغ عدد صفحاته الألف صفحة تقريباً .

---

(١) بعض المراجع :

Buk: A., The Budget in governments ef to-day. 1934 — Baudhuin, F., Precis de finances publiques, I, Bruxelles, 1949. — Heinig, K., Das Budget. 3 vol., 1949 — 51, Tuebingen — Laufenburger, Finances publiques comparées. 1951, Budget, 1948

Jèze G., Le Budget 1910 — Stourm, R., Le Budget. 1913.— Bisson, A., Budget, trésor Contrôle 1943.—Weichmann, H. et Wawrczeck, C., Neuordnung der oefentlichen Haushalte, Hamburg, 1952 — Institut de Dr. Comp. de l'Université de Paris, La rèforme Budgétaire, 2 vol. 1954 — Besse P., Finances publiques, budgét et politique budgêtaire, 1954.

Bridges, E., Treasury Control, 1950—Chubb, B., The Control of public Expenditures, Oxford, 1952.

Willoughby, W., F., The National Budget System, Baltimore, 1927 — Naylor, E. E., The Federal Budget System., 1941 — Wilmerding, L., The Spending Power. 1943.

Gachkel, S., Le Mécanisme des Finances Soviétiques, 1946 — Batyrev et Sitnine, Les Finances et le crédit en U. R. S. S., 1948. — Bouteiller, G., de-, Le Budget en U. R. S. S., Alger 1949.

(٢) الميزانية Le Budget

(٣) U. Ricci : Cours de science des Finances. 1933—34.

وللميزانية بيان **تعدادى** لأن كلا من النفقات والإيرادات مقسمة إلى أبواب متتابعة ولكل نوع من النفقات باب معين ، وكذلك الأمر بالنسبة للايرادات .

وهى بيان **تقديرى** لأنها تشمل التقدير النقدى لكل نوع من أنواع النفقات التى ينتظر إنفاقها،ولكل نوع من أنواع الإيرادات التى تنتظر جبايتها .

وهى بيان **مقارن** ، لأنها إذ تجمع بين النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى ، تمكن من مقارنتها بعضها ببعض ، فيستطاع معرفة ما إذا كانت الميزانية **متوازنة** ، أى تساوى إيراداتها نفقاتها ، أو بها **فائض** أى تزيد إيراداتها على نفقاتها ، أو بها **عجز** أى تزيد نفقاتها على إيراداتها .

والهيئة العامة إما أن تكون الدولة أو هيئة محلية كالإقليم أو المديرية أو البلدة .

وتعمل الميزانية لمدة قادمة ، ولذلك فكل ما تشتمل عليه من أرقام إنما هو تقديرى واحتمالى .

وسيكون كلامنا هنا قاصراً على ميزانية الدولة .

الميزانية والحساب الختامى :

٥٢٢ — ينبغى أن نفرق بين الميزانية والحساب الختامى [١] فالميزانية بما أنها تتعلق بمدة قادمة فهى تحتوى على **تقديرات** قد تتحقق وقد لا تتحقق . أما الحساب الختامى فهو بيان للنفقات التى **أنفقت فعلا** والإيرادات التى **حصلت فعلا** خلال مدة انقضت : فالميزانية توضع قبل السنة المالية وتتضمن تقديرات ، أما الحساب الختامى فيوضع بعد انتهاء السنة المالية ، ويبين المدى الذى بلغته صحة هذه التقديرات .

---

(١) الحساب الختامى Compte Final بالفرنسية ، و Final account بالانجليزية .

ولـكل من الميزانية والحساب الختامى أهميته .

وأهمية الحساب الختامى أعظم بالنسبة للمؤرخ أو الإحصائى ، لأن عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . أما بالنسبة لرجل السياسة فأهمية الميزانية أعظم ، لأنها تعتبر خطة للعمل تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تعتزم تحقيقه فى المدة المعينة لهذه الخطة تصويراً رقمياً مقارناً ، والتصوير الرقمى أصدق فى الكشف عن الأهداف ، ولهذا أهميته فى البلاد الديموقراطية ، حيث تصل الأحزاب إلى الحكم على أساس برامجها .

الميزانية والميزان :

٥٢٣ — كما فرقنا بين الميزانية والحساب الختامى ، كذلك ينبغى أن نفرق بين الميزانية والميزان . والميزان [١] بيان يدرج فيه ما فى حوزة الدولة من حقوق ، وما فى ذمتها من ديون فى لحظة معينة ، أو كما يقال فى العرف التجارى : قائمة بأصول وخصوم الدولة فى لحظة معينة ، وبعبارة أخرى قائمة جرد لثروة الدولة **فى تاريخ معين** . وقولنا فى تاريخ معين يظهر الفرق الأساسى بين الميزان من جهة ، والميزانية والحساب الختامى من جهة أخرى ، لأن هذين يكونان عن فترة من الزمن .

ويلاحظ أنه ليس من السهل عمل الميزان ، لأن من موجودات الدولة ما لا يستطاع تقدير قيمته النقدية على وجه الدقة ، كالمتاحف والآثار والطرق والميادين .

الميزانية القومية والحسابات القومية [٢]

٥٢٤ — الميزانية القومية مصطلح حديث ، يقصد به التقديرات الكمية المتوقعة

---

(١) الميزان le Bilan بالفرنسية و Balance sheet بالانجليزية

(٢) الميزانية القومية : Budget national — الحسابات القومية: Comptes de la nation

للنشاط الاقتصادى الـكلى لبلد من البلاد بقطاعيه الخاص والعام ، فى علاقاته الداخلية ومع الخارج ، خلال مدة قادمة (ex ante) هى سنة فى الغالب . وهى تختلف عن ميزانية الدولة فى أنها تضم تقديرات النفقات والايرادات المتوقعة للأمة كلها ــ حكومة وأفراداً ــ أثناء مدة قادمة ، بينما تقتصر ميزانية الدولة على تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للحكومة فقط .

والميزانية القومية تحتوى على عنصرين : النفقات القومية ، أى الإنفاق الـكلى ، والايرادات القومية ، أى الطلب الـكلى . فالنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن تستهلـكها وتدخرها البلاد ، بينما تمثل الايرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعة .

ومقارنة العناصر التى تـكون الميزانية القومية تحدد سياسة الدولة لتحقيق العمالة الـكاملة وزيادة الدخل القومى . فاذا كان الانفاق الـكلى غير كاف ، وجب على الدولة ، بواسطة الاستثمارات والنفقات الاجتماعية ، وبواسطة سياسة ضريبية ملائمة ، أن تشجع الميل إلى الاستهلاك والاستثمار حتى تحصل على التوازن الاقتصادى ، لهذا كانت الميزانية القومية بالغة الأهمية .

أما الحسابات القومية فهى مصطلح حديث أيضا يقصد به الدراسة الـكمية للنشاط الاقتصادى الـكلى للبلاد خلال فترة انقضت (ex post) ، وهى بذلك تختلف عن الحساب الختامى الذى يقتصر على بيان نفقات الحـكومة التى صرفت فعلا ، وإيراداتها التى حصلت فعلا عن مدة أنقضت .

فالمقصود من هذين المصطلحين الحديثين إعطاء فـكرة عامة جامعـة عن النشاط الاقتصادى الـكلى للبلاد بقطاعيه الخاص والعام، إما عن مدة قادمة (الميزانية القومية)، أو عن مدة منقضية (الحسابات القومية) .

والدراسة التى تقوم بهذا البحث يطلق عليها « المحاسبة القومية » [١] .

والميزانية القومية بوجه عام نظام من أنظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها وسط بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق بين النظام الرأسمالى ومقتضيات الحياة الاجتماعية الحالية ، وبين مصالح الجماعة ومصالح الأفراد ، أى بين التنظيم والحرية .

وقد أدخل نظام الميزانية القومية فى بعض الدول فى السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ومن بينها إنجلترا وهولاندا والسويد والنرويج .

§ ٢ — أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية

٥٢٥ — الميزانية ضرورية مهما كان شكل الحكومة ، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيراً منتظما ، وهى بهذا تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والإيرادات الاحتمالية المستقبلة ، غير أن لها فى الحكومات النيابية فوق ذلك أهمية خاصة ، إذ يجب أن يعتمد البرلمان مشروع الميزانية وأن يجيزه . ولهذا فهى تعد فى ظل النظام البرلمانى *عمل اجازة* (Acte d'autorisation) إلى جانب كونها *عمل تقدير* (Acte d'évaluation) فيجاز للحكومة بمقتضاها إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات الواردة بالميزانية .

وقد أصبح اعتماد البرلمان للميزانية مبدأ من مبادىء القانون العام فى كل الدول ذات الحكومة النيابية .

---

(١) المحاسبة القومية : Comptabilité nationale .

التكييف القانونى للميزانية [١]

٥٣٦ — عند البحث فى الطبيعة القانونية للميزانية ينبغى أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها. ذلك أن الميزانية، كما سنرى فيما يلى، تقوم الحكومة بتحضيرها فى معظم الدول ثم تعرضها على الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية لاعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها فى معظم الدول قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية »

أما الميزانية نفسها فإنها تعتبر، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها، عملا إداريا لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة)، وإنما من جهة الشكل أيضاً، إذ هى خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والإيراد عن مدة معينة، ـ وهذا اختصاص من اختصاصاتها ـ والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها فى شكل قرارات [٢].

أما قانون ربط الميزانية فإنه يعد عملا تشريعياً من جهة الشكل فقط، لأنه صادر عن السلطة التشريعية، فى الشكل الذى تصدر فيه القوانين. أما من جهة الموضوع فهو ليس سوى عمل إدارى، لأنه لا يحتوى عادة على أية قاعدة عامة جديدة، ولا يعطى للحكومة أى سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية، فالإيرادات التى تستطيع الحكومة تحصيلها، والنفقات التى يؤذن لها بالقيام بها كلها

---

(١) أنظر الآراء المختلفة فى التكييف القانونى للميزانية فى المراجع الآتية:
مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالى، الدكتور محمد عبد الله العربى، الجزء الثالث، ميزانية الدولة القاهرة ١٩٣٨ ص١٣ وما بعدها. ومقال الاستاذ جيز فى مجلة علم المالية والتشريع المالى سنة ١٩٠٧. Jèze, G.Le Budget au point de vue juridique.

Gneist, Budget und Gesetz, Berlin. 1879—Arcoleo. IL bilancio dello Stato e il sistema parlamentare. Nepoli. 1880—Laband. Staatsrecht, Bd. II, 1883—Haenel. Das Gesetz in formellen und materiellen Sinne. Berlin. 1886—Seligmann. Das Begriff des Gesetzes in formellen und materiellen Sinne. 1886.

(2) Zanobini, G.; Diritto Amministrativo, I. 222.

ناتجة عن قوانين سابقة. والحكومة، لكى تمارس حقوقها هذه، ولتقوم بتنفيذ التزاماتها، لا بد لها من الحصول على اجازة دورية سنوية غالبا، وهذه الإجازة عمل يجب أن يصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية، ولكنها تظل عملا إداريا، ولذلك فان هذا العمل يجب أن يكون فى حدود القوانين السارية (intra legem)، ولا ينبغى أن يحتوى مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساساً لها فى قانون قائم، وهذا مبدأ متفق عليه بين الكتاب، وينص عليه بعض الدساتير، كالدستور الإيطالى لسنة ١٩٤٨ (م ٣/٨١)

ويبنى على كون قانون ربط الميزانية قانونا من جهة الشكل فقط أن عدم إدراج أى دين على الدولة فى الميزانية لا يسلب صاحب هذا الدين حقه، ويعزز هذا الرأى أن الميزانية فى حد ذاتها، وبصرف النظر عن قانون ربطها، تظل عملا إداريا رغم موافقة المجالس النيابية عليها، ومن الطبيعى أن العمل الإدارى لا يستطيع أن يسلب حقاً، ولا ينبغى أن يطبقه القاضى إن هو فعل ذلك .

فى مصر

٥٢٧ — كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن إصدار الميزانية يكون بقانون فقد جاء بالمادة ١٤٢ أنه : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » . وكان هذا القانون لا يعد قانونا إلا من ناحية الشكل فقط، وفى ذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة بأن « قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وإنما هو تحديد للايرادات من مصادرها، وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة فى فترة محدودة من الزمن هى فى الغالب عام واحد : وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذى إدارى، ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التى

تمثل إرادة الأمة فى أفرادها نواباً وشيوخا . ولما كانت أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر فى شكل قوانين كانت الميزانية تربط هى الأخرى بقانون » [١]

وظلت الميزانية تصدر بقانون حتى بعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ وصدور الإعلان الدستورى بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ رغم عدم وجود نص صريح يلزم بذلك .

٥٢٨ — فلما صدر دستور سنة ١٩٥٦ لم يرد به نص صريح يلزم بإصدار الميزانية بقانون ، وإن كان قد نص على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لبحثه واعتماده (م١٠١ منه)[٢] أما المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ السابق ذكرها ، فان النص الذى يقابلها ، وهو نص المادة ١٠٢ خلا من ذكر « قانون الميزانية » ، إذ جاء به : « إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها »، فذهب البعض إلى أن واضع الدستور قد أفصح بذلك عن قصده فى عدم إصدار الميزانيــة بقانون . وذهب البعض الآخر إلى أنه لا بد من إصدار الميزانية بقانون ، رغم عدم وجود نص صريح ، لأن المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ تحتم عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لا لبحثه فحسب ، وإنما **لاعتماده** أيضاً ، واعتماد المجلس يكون فى شكل قانون .

٥٢٩ — وقد أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة (فى يوليه سنة ١٩٥٦) بأنه لا يجوز ، فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، إصدار الميزانية بقانون ، وأن الأداة الصحيحة لإصدارها هى قرار من رئيس الجمهورية .

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٩٥٣/٤/٢٧ ـ مجموعة مجلس الدولة : س ٧ ج ٣ ص ١٠٠٠

(٢) تنص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ على أنه : « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة اشهر على الاقل لبحثه واعتماده . وتقر الميزانية بابا بابا .

« ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة » .

واعتمد فى ذلك على أن إصدار الميزانية بقانون يخالف طبيعتها ، لأنها لا تعدو أن تكون عملا تنفيذيا بحتا ، باعتبارها برنامجا تعده السلطة التنفيذية مقدما لبيان سير أعمالها خلال السنة المالية ، أما القانون فهو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة المجردة التى تتضمن أمراً أو نهيا ويكون لها جزاء ، الأمر الذى لا يتفق مع طبيعة الميزانية من حيث وصفها القانونى . وأنه لما كان اختصاص السلطة التشريعية فى اعتمادها للميزانية ليس إلا مظهراً من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وليس هناك ما يلزم بأن يكون هذا الاعتماد فى شكل قانون ، بل يكفى فى ذلك قرار يصدره المجلس التشريعى.

وأنه تأكيداً لذلك صدر الدستور الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ولم يتضمن أى نص يلزم بإصدار الميزانية بقانون متمشياً فى ذلك مع الأوضاع الصحيحة التى تعتبر الميزانية عملا من أعمال السلطة التنفيذية .

وأن أعمال السلطة التنفيذية يتولاها ويمارسها رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة ١١٩ من الدستور (سنة ١٩٥٦) ، وأن م ١٠١ قد أشارت إلى أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، الأمر الذى يستفاد منه أن الدستور قد أناط بالسلطة التنفيذية حق إصدار ميزانية الدولة ، وكذلك الميزانيات الملحقة بها فى صورة قرار يصدر من رئيس الجمهورية .

وأنه لو كانت الميزانية تصدر بقانون لما كانت هناك حاجة إلى نص الفقرة الأخيرة من م ١٠١ ، ولأصبح هذا النص لغواً لا قيمة له ومتعارضا مع قواعد التفسير التى تقضى بأن إعمال النص خير من إهماله .

وأنه يؤكد هذا التفسير ما نصت عليه م ١٣٣ من الدستور بأن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين وفى هذه الحالة ترد إلى مجلس الأمة ، فاذا أقرها المجلس بموافقة ثلثى أعضائه أعتبرت قانونا وأصدرت ، وأن هذا الوضع يتعارض

مع إصدار الميزانية بقانون ، إذ لو صح هذا الإجراء لجاز لمجلس الأمة إدخال تعديلات لا يوافق عليها رئيس الجمهورية ، بالأغلبية المذكورة ، وهو أمر لا يتفق مع ما تقضى به المادة ١٠١ السابق ذكرها .

وقد أخذ بهذا الرأى وصدرت الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة والمستقلة بقرارات من رئيس الجمهورية ابتداء من ميزانية سنة ١٩٥٦ — ١٩٥٧ (وهى أول ميزانية تصدر بعد دستور سنة ١٩٥٦)

ولما صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨ لم يأت بجديد فى هذا الشأن ، إذ أعاد نص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ فى مادته ٣٢ ، ولا نجد به نصا يقابل المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ واستمر اصدار الميزانية بقرار من رئيس الجمهورية .

٥٣٠ — وهذا الرأى ، كما هو واضح ، يخلط بين الميزانية نفسها وهى — كما سبق أن بينا — عمل إدارى شكلا وموضوعا ، وبين قانون ربط الميزانية وهو قانون من حيث الشكل فقط .

والميزانية إذ تظل عملا إداريا لا ينطبق عليها نص المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، لأنه خاص بمشروعات القوانين ، وبذلك لا يكون هناك تعارض بين هذه المادة ونص الفقرة الأخيرة من المادة ١٠١ ، ومن العسير أن نستنتج من عدم نص واضع الدستور على إصدار الميزانية بقانون أنه أراد إصدارها بقرار من رئيس الجمهورية ، وإلا لنص على ذلك صراحة لأن الاختصاص المالى للبرلمان اختصاص أصيل ، أسبق من اختصاصه التشريعى ، بل هو علة وجوده .

ويكفى أن ينص على ضرورة اعتماد مجلس الأمة لمشروع الميزانية لكى تصدر الميزانية بقانون ، لأن اعتماد الميزانية من الاختصاصات الدستورية للسلطة التشريعية ،

والأداة الأصلية التى تعبر بها السلطة التشريعية عن إرادتها فيما يدخل فى اختصاصها من مسائل عامة هى « القانون »[١] .

ملحقات الميزانية[٢] :

٥٣١ – يحدث أحياناً أن يتضمن قانون ربط الميزانية نصوصاً غريبة عن الميزانية ، إذ تنتهز فرصة تقديمها إلى البرلمان للاعتماد وتدرج معها نصوص تشريعية حقيقية شكلا وموضوعاً ، أى قواعد عامة ودائمة ، يقصد بها فى معظم الأحوال تقرير ضرائب جديدة ففى مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الميزانية محتوياً على شيئين متميزين :

(ا) الميزانية ، وهى عمل إدارى من حيث الشكل والموضوع .

(ب) النصوص التشريعية الملحقة بها : وهى قوانين من حيث الشكل والموضوع .

والغرض من إقحام نصوص تشريعية فى قانون ربط الميزانية تلافى الإجراءات الطويلة التى تمر بها القوانين ، وتحرى السرعة فى تقريرها .

وهذه الطريقة كانت متبعة بكثرة فى فرنسا فى فترة ما بين الحربين العالميتين ،

---

(١) تمارس السلطة التشريعية بعض اختصاصاتها فى شكل « قرارات برلمانية » ولكنها اختصاصات تنحصر عادة فى دائرتها الداخلية (لا فى المسائل العامة) كإقرار اللائحة الداخلية ، أو مسئولية وزير ، أو رفع الحصانة عن نائب .

ومما يعزز القول بأن إغفال النص فى دستور سنة ١٩٥٦ على إصدار الميزانية بقانون لا يدل على اتجاه إرادة واضع الدستور على تغيير الطريقة التى كانت متبعة فى إصدار الميزانية بقانون ، إن المشرع (وهو واضع الدستور نفسه) قد نص ، فى مكان اخر وفى تاريخ لاحق للدستور على إصدار ميزانية مستقلة بقانون ، وهى ميزانية دار الكتب المصرية ، إذ جاء فى المادة ٣ من القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٦ باعادة تنظيم الدار (وتاريخه لاحق لتاريخ الدستور ، إذ صدر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٥٦) على أن تكون للدار ميزانية مستقلة يقرها المجلس الأعلى للدار ويصدر بها قانون ؛ ولما كان الدستور قد نص فى المادة ١٠٥ منه على أن الميزانيات المستقلة والملحقة تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة فمعنى ذلك أن إصدار الميزانية بقانون ، وليس بقرار ، هو ما أراده واضع الدستور .

(٢) ملحقات الميزانية : Adjonctions budgétaires فى فرنسا tacks فى انجلترا riders فى الولايات المتحدة .

وألغاها دستور سنة ١٩٤٦ (م ١٦) إذ نص على أن قانون الميزانية لا يجب أن يحتوى سوى نصوص مالية بحتة ، ومع ذلك فهذا النص لم يطبق بدقة .

وفى مصر حاولت الحكومة فى سنة ١٩٣٩ اتباعها ، إذ ألحقت بمشروع الميزانية قانوناً يفرض رسم أيلولة على التركات ، ووافق مجلس النواب على مشروع الميزانية والقانون الملحق به ، غير أن مجلس الشيوخ لم يقبل الأخذ بنظام الملحقات ، ووافق على مشروع الميزانية وحده ، بعد أن رفع منه مشروع قانون رسم الأيلولة على التركات .

٥٣٢ — وطريقة ملحقات الميزانية معيبة للأسباب الآتية :

(ا) لأنها غير منطقية ، فقانون ربط الميزانية قانون مؤقت ، لا تتعدى مدته السنة المالية فليس من المنطق أن يضمن تشريعات عامة ودائمة .

(ب) لأنها خطرة ، فالعادة أن تنظر الميزانية بالمجالس النيابية فى شىء من السرعة ، وهذه السرعة لا تلائم نظر القوانين العادية ، الذى يقتضى التريث فى دراسة القوانين وتبين أهدافها وما يترتب على تقريرها من نتائج .

(حـ) لأن وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الميزانيات المختلفة يربك تشريع الدولة ، فيغدو من الصعب فى المستقبل الرجوع إلى نصوصه لتشتتها فى ثنايا قوانين ربط الميزانيات المتتالية .

§ ٣ – أهمية الميزانية من الناحية السياسية

٥٣٣ – للميزانية من الناحية السياسية أهمية كبرى فى الدول ذات النظام النيابى ، لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل سنة إلى البرلمان ، لكى يجيز لها صرف النفقات وتحصيل الإيرادات ، يعنى إخضاعها لرقابته الدائمة ، ورقابة البرلمان للحكومة تظهر عن طريق تعديل الاعتمادات التى تطلبها الحكومة أو رفضها ، أو رفض مشروع الميزانية الذى يقدم إليه . وترجع معظم الانقلابات الدستورية إلى اضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته فى الإشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بأن القوة السياسية فى الدولة تميل إلى أن تتركز فى يد السلطة صاحبة حق اعتماد الميزانية ، ففى الدول ذات النظام النيابى تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان فى يد ممثلى الأمة فى المجالس النيابية . أما فى الدول ذات النظام الدكتاتورى فتتركز السلطتان السياسية والمالية فى يد السلطة التنفيذية .

واعتماد الميزانية من البرلمان من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة ، لأن اخضاع مالية الدولة لرقابة دقيقة وعلنية يبعدها عن تحكم رئيس الدولة ، ويقلل من المفاجآت التى يخشاها دائنوا الدولة .

§ ٣ — أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية

٥٣٤ — الميزانية أهمية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لا تقل عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها . إذ تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل فى توزيع الدخل القومى على الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة .

فتستطيع بزيادة الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد ، لكى تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة .

وقد أصبحت رسالة الميزانية فى عصرنا الحاضر وفى الدول المتقدمة اقتصادياً أكثر اتساعاً مما كانت عليه فيما مضى فلم تعد الميزانية العمل الذى تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وإنما أصبحت تهدف أيضاً إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية العاطلة ، والمساهمة فى زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة .

تقسيم دراسة الميزانية :

٥٣٥ — ندرس فيما يلى فى فصول متتابعة : نشأة الميزانية وتطورها ، ثم قواعدها ، ثم المراحل التى تمر بها من تحضير ، واعتماد ، وتنفيذ ، ومراقبة .

الفصل الأول

نشأة الميزانية وتطورها

٥٣٦ — نشأ حق ممثلى الأمة فى مناقشة ميزانية الدولة واعتمادها تدريجيا ، فبدأ بحق النواب فى الموافقة على جباية الضرائب . ثم امتد إلى مناقشة الأسباب الداعية إلى فرضها ، والرقابة على كيفية إنفاق الأموال المتحصلة منها ، ثم لم يلبث هذا الحق أن شمل جميع الإيرادات وجميع النفقات ووجوب اعتمادها كل سنة .

وتعد إنجلترا أول دولة نشأت فيها المبادىء التى تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة ، ثم تلتها فرنسا ومنهما انتقلت تلك المبادىء إلى جميع الدول الحديثة ، وهذه المبادىء ثلاثة :

(١) مبدأ اعتماد البرلمان للايرادات العامة .

(٢) مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة .

(٣) مبدأ الاعتماد الدورى للايرادات والنفقات .

٥٣٧ — وقد كان الملوك أثناء العصور الوسطى ينفقون على حاجات الدولة من دخل ممتلكاتهم الخاصة ، إذ لم تكن هناك تفرقة بين ماليتهم ومالية الدولة ، وكان من الطبيعى ألا يطالبهم الشعب فى تلك العصور بالنظر فى كيفية تدبيرهم لمواردهم ، ولا فى كيفية إنفاقهم ، إلا أن الملوك لما بدوأ يطلبون من رعاياهم ، فى الظروف غير العادية كأوقات الحروب ، إعانات أو ضرائب استثنائية مؤقتة ، وأسرف بعضهم فى فرض تلك الضرائب الاستثنائية ، أدى ذلك إلى قيام ثورات مختلفة ، وإلى مطالبة الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه الضرائب ، وكان من أثر ذلك أن أصدر الملك شارل الأول فى سنة ١٦٢٨ وثيقة إعلان الحقوق (Petition of Rights)

قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلفين على ما يفرض من ضرائب . وقد حاول الملوك مراراً العبث بتلك القاعدة ، غير أن الملك وليم الثالث اضطر إلى إصدار دستور الحقوق (Bill of Rights) سنة ١٦٨٨ معلنا عدم مشروعية أية أموال إلا بالقدر ، وفى المواعيد ، وبالكيفية التى يأذن بها البرلمان . بهذا تأكد حق البرلمان فى اعتماد الضرائب ، ولم يلبث هذا الحق أن شمل الإيرادات الأخرى .

٥٣٨ — وتبع ذلك تقرير مبدأ اعتماد نواب الأمة للنفقات العامة ، إذ كان البرلمان يتدخل فى كل مرة يطالب الملك فيها تقرير ضرائب جديدة ، لمناقشة الأسباب الداعية إليها . وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة . على أن مبدأ اعتماد النفقات العامة لم يطبق تطبيقاً كاملا إلا منذ سنة ١٨٣٧ فى عهد الملكة فيكتوريا ، إذ أصبح للبرلمان حق مناقشة كل النفقات ماعدا مخصصات العرش .

٥٣٩ — أما المبدأ الثالث ، مبدأ الاعتماد السنوى للايرادات والمصروفات ، فقد نشأ أيضاً على أثر الثورة وإعلان دستور الحقوق ، لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك فى مواعيد منتظمة ، فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوى للايرادات وللنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع أخرى من النفقات ، وبعض أنواع الضرائب البسيطة ، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة فى أول عهد الملك ولمدة حياته إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها ، وتطبيقاً لهذا المبدأ أقر مجلس العموم بجلسته المنعقدة فى ٢٤ يوليو سنة ١٩٥٢ مخصصات الملكة اليزابث الثانية مبلغ ٤٧٥٠٠٠ جنيه فى العام ، وكانت المعارضة (حزب العمال) ترمى إلى معاودة النظر فى مخصصات الملكة بين وقت لآخر ، ولكن هذه الرغبة لم تحظ بالقبول ، وبهذا أصبحت مخصصات الملكة نافذة طول مدة حكمها إلا إذا جد ما يقتضى تعديلها فتعدل .

٥٤٠ — ومرت فرنسا بنفس المراحل التى مرت بها انجلترا وإنما فى زمن أطول

فلم يستقر حق البرلمان فى تقرير الضرائب ومناقشة النفقات العامة إلا حين قامت ثورة سنة ١٧٨٩ ، ولم تظهر الميزانية فى شكلها الحاضر إلا فى أواخر الربع الأول من القرن التاسع عشر ، حيث وضعت أهم المبادىء التى قام عليها نظام الميزانية الحديث فى فرنسا .

الميزانية فى المالية العامة الحديثة :

٥٤١ — أحدثت الاتجاهات الحديثة للمالية العامة تغيرات عميقة فى فكرة الميزانية ، فقد كانت أفضل الميزانيات فيما مضى (كما سبق القول فى مقدمة الكتاب) أقلها نفقات، أما الآن فإن العكس هو الصحيح، إذ يجب على الدولة أن تعمل على إيجاد طلب فعال كاف لتشغيل جميع الموارد الإنتاجية الموجودة . وقد كان من المبادىء المالية السليمة فيما مضى أن يتوازن جانبا الإيرادات والمصروفات فى الميزانية كل سنة ، أما ما يهم الآن فهو التوازن الاقتصادى والاجتماعى للأمة لا التوازن المالى الحسابى للميزانية ، وبينما اهتمت المالية العامة التقليدية بالتوازن السنوى فإن المالية العامة الحديثة تهتم على الأخص بالتوازن الدورى ، أى توازن الميزانية على سنوات الدورة الاقتصادية.

كذلك طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الحديثة المالية العامة ، على ما سنراه عند دراستنا لقواعد الميزانية . وقد أثر هذا التطور بطبيعة الحال على إجراءات إعداد الميزانية ، واعتمادها ، أما فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ فلا تزال عملية التطور تسير ببطء .

فى مصر :

٥٤٢ — أما فى مصر فلم يفكر فى عمل ميزانية إلا فى أواخر عهد الخديوى إسماعيل نتيجة ارتباك الأحوال المالية ، ففى سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بإنشاء مجلس

أعلى للمالية من بين اختصاصاته « تحرير ميزانية لمالية الحكومة » إلا أنه لم ينفذ واستمرت كل مصلحة تضع تقريراتها الخاصة مستقلة عن غيرها ، دون اتباع قاعدة واحدة ، ولم تكن الأرقام الواردة فى هذه التقديرات صحيحة ولاشاملة لجميع مصروفات الدولة وإيراداتها ، كما كان ينقص تدوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقى ، مما جعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل معرفة نفقات كل سنة ولا مبلغها الصحيح .

وكانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية هى ميزانية سنة ١٨٨٠ ، ومع ذلك لم تكن كاملة إذ لم تدرج بها الاعتمادات اللازمة لخدمة الدين العام ، لأنها لم تكن قد حددت بعد .

وفى سنة ١٩٠٤ عقد الاتفاق الودى بين انجلترا وفرنسا ، وطبقت أحكامه فى مصر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ فوسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، وانتظمت المالية بعد ذلك وأخذت الميزانية تستوعب شيئاً فشيئاً جميع النفقات والإيرادات التى كانت لا تدرج فيها .

وفى سنة ١٩١٣ شكلت لجنة لبحث الميزانية ، ووضعت تقريراً أخذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ بما جاء فيه فاكتسبت بذلك الميزانية كثيراً من البساطة والوضوح . إذ أدخل كثير من التعديلات على شكل الميزانية ، فعدلت تقاسيمها ، ووحدت لكل الوزارات كما حذفت منها التفاصيل الزائدة ، وضمت المصروفات غير العادية التى كانت تسدد من المال الاحتياطى إلى الميزانية العادية ، وأدرجت ضمن مصروفات كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (وهو الباب ٣ من الميزانية الحالية) . وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقى مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية .

٥٤٣ — هذا عن نشأة الميزانية المصرية ، أما عن اعتماد ممثلى الشعب للايرادات

والمصروفات فيذكر المؤرخون أن الشعب قام بإحدى ثوراته حوالى سنة ١٧٨٥ ، وكان من بين ما طالب به ألا تفرض ضريبة إلا إذا أقرها مندوبو الشعب ، واضطر الأمراء الذين كانوا يحكمون مصر فى ذلك الوقت إلى الإذعان لمطالب الشعب ، وكتبوا فيما بينهم وبينه حجة وقعوا عليها وسجلها القاضى الشرعى ، إلا أن ذلك لم يدم طويلا ، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر كان الحكام يفرضون الضرائب ويقررون أوجه النفقات كما يريدون ، وفى سنة ١٨٧٨ لما أنشىء مجلس النظار (مجلس الوزراء كما كان يسمى فى ذلك الوقت) أعطى هذا المجلس أمر الإشراف على الحساب المالى .

٥٤٤ — ولما أنشى مجلس النواب طبقاً للأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٨٢ أصبح لا يجوز فرض ضريبة جديدة إلا بقانون يوافق عليه المجلس ، كما تقرر مبدأ مناقشة المجلس للميزانية . واعتماده لها ما عدا نفقات الجزية والدين العام .

غير أن هذا المجلس لم ينعقد غير دور واحد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزى .

٥٤٥ — وفى أول مايو سنة ١٨٨٣ صدر القانون النظامى بإنشاء « مجلس شورى القوانين » و« الجمعية العمومية » وكان اختصاص مجلس شورى القوانين بشأن الميزانية استشاريا ، أما الجمعية العمومية فكانت تنعقد كل سنتين ، وكان من أهم ما يدخل فى اختصاصها تقرير الضرائب الجديدة برأى قطعى ملزم للحكومة ، وبذلك أصبح الخديوى لا يستطيع جباية ضريبة إلا بإذنها ولكن لم يكن من حقها اعتماد النفقات .

٥٤٦ — صدر بعد ذلك فى أول يوليه سنة ١٩١٣ القانون النظامى بإنشاء « الجمعية التشريعية » لتحل محل المجلسين السابقين ، وكان من اختصاصها الموافقة على الضرائب والرسوم الجديدة قبل تقريرها ، أما الميزانية فكانت تعرض عليها لكى

تبدى مايتراءى لها من آراء وملاحظات ورغبات . غير أن هذه الجمعية لم تنعقد سوى دور واحد ، إذ عطلت أعمالها لقيام الحرب العالمية الأولى ، فأصبحت الحكومة أثناء تلك الحرب وبعدها حتى سنة ١٩٢٣ مطلقة السلطة بشأن الميزانية .

٥٤٧ — وفى ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ ، صدر دستورسنة ١٩٢٣ فأعطى البرلمان سلطة كاملة بشأن اعتماد الميزانية إيراداتها ونفقاتها . وقد أبطل العمل بهذا الدستور فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ ، وحل محله دستور جديد يقوى السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وبخاصة فى المسائل المالية ، وبعد أن كانت المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين (بما فيها القوانين المالية) عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب وزيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب » ، سلب دستور سنة ١٩٣٠ (م ٢٨) من المجلسين حق اقتراح القوانين المالية ، وقصر الحق على الملك وحده ، كذلك صدر بناء عليه مرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ مشتملا على عدة وسائل مقيدة لحق البرلمان فى التعديل . وقد ألغى دستور سنة ١٩٣٠ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد دستور سنة ١٩٢٣ فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ الذى أعلن سقوطه فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ على أثر ثورة ٢٣ يولية ١٩٥٢ .

٥٤٨ — وينص دستور سنة ١٩٥٦ فى المادة ١٠١ منه ، كما سبق أن رأينا، على أنه «يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده، وتقرير الميزانية بابا بابا » على أنه نص فى الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه «لايجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلابموافقة الحكومة».

وتنص المادة ١٠٣ منه على أنه « تجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها » .

وأجرى الأحكام السابقة على الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) .

فى الجمهورية العربية المتحدة :

٥٤٩ — لما انضمت مصر وسوريا فى فبراير سنة ١٩٥٨ فى جمهورية واحدة هى الجمهورية العربية المتحدة ، أصبح يعد لكل سنة مالية ميزانية للجمهورية تتكون من ثلاثة أجزاء :

(ا) ميزانية موحدة للرياسة والوزارات والهيئات الموحدة .

(ب) ميزانيه للاقليم السورى .

(حـ) ميزانية للاقليم المصرى .

وتتكون إيرادات الميزانية الموحدة من :

(ا) المبالغ التى تخصص فى كل من ميزانيتى الإقليمين السورى والمصرى للميزانية الموحدة .

(ب) الايرادات المختلفة الأخرى .

وتسرى الأنظمة المالية المتبعة حاليا فى كل إقليم على نفقات الميزانية الموحدة التى تعقد وتصرف فيه ، وذلك إلى أن تقرر الأنظمة المالية الخاصة بالميزانية الموحدة .

أما ميزانيتا الإقليمين السورى والمصرى فتطبق بشأن كل منهما القوانين والانظمة المتبعة حاليا فى كل اقليم (١) .

٥٥٠ — وأعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) فى المواد : ٣٢و٣٣و٣٤ منه النص على الأحكام التى كان ينص عليها دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فى مواده ١٠١و١٠٣و١٠٥ المتعلقة بالميزانية والسابق ذكرها فى الفقرة : ٥٤٨ .

---

(١) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ .

الفصل الثانى

قواعد الميزانية

مقدمة :

٥٥١ — تخضع المالية التقليدية الميزانية لطائفة من القواعد ، اصطلح على تسميتها بقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة الوحدة ، وقاعدة الشمول أو العمومية ، وقاعدة عدم التخصيص .

والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه بإلقاء نظرة سريعة على الميزانية ، وتيسير الرقابة عليه ، وقد وضعت لتكون ضماناً ضد المساوىء التى كانت متفشية فى عهود الحكم المطلق ، حين كان الحكام ينفردون أو يكادون ينفردون بأمر تدبير إيرادات الدولة ونفقاتها كما يريدون ، ولذا كانت تطبق إلى عهد قريب بكل دقة . أما فى الوقت الحاضر وقد تغيرت الظروف ، فقد لحقها كثير من الاستثناء ، حتى أصبحت فى حاجة إلى التعديل بما يلائم التطور الذى حدث فى المالية العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة ، وفى نواحى نشاطها ، وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى ، ذلك التدخل الذى اتخذ بالأخص شكل التوجيه فى فترة ما بين الحربين ، وشكل التأميم والعمل المباشر بعد الحرب العالمية الثانية .

وسندرس فيما يلى القواعد المذكورة مع بيان أهم الاستثناءات التى أدخلت عليها نتيجة التطور الجديد للدولة ولوظائفها .

المبحث الأول

قاعدة سنوية الميزانية

(La règle de l' annualité du budget)

٥٥٢ — تعد الميزانية لفترة مقبلة من الزمن ، جرى العرف بأن تكون سنة ، وقد اختيرت مدة السنة لأنها أصلح مدة لعمل تقديرات النفقات والإيرادات فهى حد طبيعى لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة الفصول . وهى تلائم النفقات العامة التى تتفاوت باختلاف فصول السنة ، وتتكرر كل سنة ، كما تلائم الإيرادات العامة المستمدة من أملاك الدولة ومشروعاتها ، ومن دخول الأفراد والمشروعات الخاصة التى ترتبط غالباً بمدة سنة .

ولو كانت الميزانية لمدة أقل من سنة كثلاثة شهور مثلا ، لأدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة فقد يكون الإيراد فى ميزانية كبيراً ، ويكون فى التى تليها صغيراً ، إذا صادف الميزانية الأولى موعد تحصيل ضريبة كبيرة الحصيلة كالضريبة العامة على الإيراد ، وليس من المستحسن أن تزيد إيرادات الدولة أو نفقاتها أو تقل بدرجة كبيرة بين ميزانية وأخرى ، لأن ذلك يزيد من فرص الإسراف أمام الحكومة فوق أنه يشيع الاضطراب فى الأعمال الحكومية .

يضاف إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، ليس من السهل عملا أن تتكرر كل فترة قصيرة من الزمن .

ولو طالت مدة الميزانية عن السنة لأصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات والإيرادات لبعد ما بين وقت إعداد التقديرات ووقت تحقيقها .

هذا من الناحية المالية ، وثمة أسباب أخرى تجعل اختيار مدة السنة ملائماً من

الناحية السياسية أيضاً إذ لو طالت مدة الميزانية عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية ، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة ولكانت مدعاة لتعطيل الأعمال ، لهذا جرت العادة أن تكون الميزانية عن سنة واحدة .

٥٥٣ — على أن لهذه القاعدة **استثناءات** توسعوا فيها بوجه خاص بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد لجأت بعض الدول كفرنسا سنة ١٩٣٩ ، إلى وضع ميزانيات مستقلة لمدة أطول إلى جانب الميزانية السنوية ، وذلك لتنفيذ برامج بعيدة المدى ، وتوزيع المبالغ اللازمة لتنفيذها على عدة سنوات ، أو لتنفيذ برامج تعمير ما خربته الحرب ، وتجديد القوى الإنتاجية للدولة ، ويطلق عليها الميزانيات الرأسمالية **Budget de Capital.**

وفى فرنسا يفرقون أيضاً بين نوعين من الاعتمادات : اعتمادات الارتباط **Crédits d' engagements** واعتمادات الدفع **crédits de paiement** ففى الأولى يأذن البرلمان للحكومة أن ترتبط لأعمال تدفع نفقاتها على عدة سنوات ، ويصوت البرلمان بعد ذلك على نصيب كل سنة .

وفى الولايات المتحدة يطبقون طريقة الاعتمادات المستمرة وهى اعتمادات تفتح لعدة سنوات ، فإذا احتاجت الحكومة إلى القيام بأعمال يحتاج تنفيذها لعدة سنوات، فإن الكنجرس يفتح لها اعتمادات إجمالية دون تحديد مدة لتمويل البرنامج ، وتبقى مفتوحة حتى ينتهى تنفيذ البرنامج ، ولا تناقش سنويا ،

ويوجد فى انجلترا استثناء هام لمبدأ الاعتماد السنوى للميزانية . ذلك أن هناك نوعا من النفقات يسمى بالنفقات الدائمة **Charges on Consolidated fund** يعتمدها البرلمان مرة واحدة ولا يناقشها سنوياً كما سبق أن رأينا (ص ٦٣)، أهمها

مخصصات الملكة والأسرة المالكة ، والمعاشات وفوائد الدين العام ، ومرتبات بعض كبار الموظفين ، وبعض نفقات أخرى كالنفقات الإنتخابية .

كذلك هناك نوع من الإيرادات يأذن البرلمان بجبايتها مرة واحدة ، ولا يناقشها سنوياً ، ومع ذلك فوزير المالية يعرض على مجلس العموم فى بيانه الشفوى للميزانية Budget Speech قائمة كاملة للنفقات والإيرادات .

وفى فرنسا وضعت ميزانيات لمدة ثلاثة شهور أثناء الحرب العالمية الأولى وأثناء السنوات ١٩٤٥ و ١٩٤٧ كما وجدت ميزانيات لأكثر من سنة لاضطراب الأحوال المالية . وفى بعض الأحيان عند ما كان البرلمان يتأخر فى إقرار الميزانية ، كانت تطبق لمدة سنتين بدلا من سنة واحدة .

٥٥٤ — ويحدث فى كل الدول ، عند تعديل مبدأ السنة المالية أن توضع ميزانية لمدد أقصر أو أطول من السنة ، ففى مصر مثلا لما عدلت بداية السنة المالية فى سنة ١٩١٤ بجعلها فى أول أبريل بدلا من أول يناير ، جعلت شهور يناير وفبراير ومارس من سنة ١٩١٤ مدة مالية بميزانية مستقلة ، كذلك لما عدلت بداية السنة المالية مرة ثانية ابتداء من سنة ١٩٢٧ جعلت ميزانية سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ عن ثلاثة عشر شهراً ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الثالثة ابتداء من سنة ١٩٤٨ جعلت ميزانية ١٩٤٧ — ١٩٤٨ عن عشرة أشهر فقط ، وأخيراً لما عدلت بداية السنة المالية للمرة الرابعة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ بجعلها فى أول يوليو ابتداء من سنة ١٩٥١ اعتبرت الشهور مارس وابريل ومايو ويونيه سنة ١٩٥١ مدة مالية قائمة بذاتها ووضعت لها ميزانية مستقلة .

§ ١٩ — بداية السنة المالية

٥٥٥ — تحدد كل دولة بداية سنتها المالية طبقاً لتقاليدها الإدارية والبرلمانية

وأحوالها الاقتصادية مع مراعاة أن تكون الفترة التى تنقضى بين وقت إعداد الميزانية ووقت تنفيذها أقصر ما يستطاع .

وقبل الحرب العالمية الثانية كانت السنة المالية تبدأ بشهر يناير فى ٢٦ دولة (من بينها فرنسا ، البرازيل ، الروسيا) ، وبشهر أبريل فى ١٨ دولة (منها انجلترا وألمانيا) ، وبشهر يوليه فى ١٢ دولة (منها إيطاليا والولايات المتحدة) وتبدأ بشهور أخرى فى باقى الدول (فتبدأ فى إيران فى ٢١ مارس وفى تركيا فى أول يونيه ، وفى هندوراس فى أول أغسطس ، وفى بارجواى فى أول سبتمبر ، وفى هايتى فى أول اكتوبر) .

٥٥٦ — **وفى مصر** لم يعين دستور سنة ١٩٢٣ الملغى بداية السنة ، واكتفى بالنص فى المادة ١٣٨ منه على وجوب تقديم الميزانية إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل ، وترك تعيين بداية السنة المالية للمشرع وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ فنص الأول فى المادة ١٠٠ منه ، والثانى فى المادة ٣١ منه على أن «يعين القانون طريقة إعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة ، كما يحدد السنة المالية» . ولعل أصلح موعد لبداية السنة المالية بالنسبة لمصر هو أول مايو لأن فصل الإجازات ينتهى فى أول اكتوبر ، فإذا بدىء بتحضير الميزانية فى هذا الشهر ، وتقدمت الوزارات والمصالح المختلفة باقتراحاتها فى آخره إلى وزارة الخزانة (المالية) ، فإن هذه الوزارة تحتاج لبحث ومناقشة وتعديل تلك الاقتراحات ، وإعداد الميزانية وطبعها ، إلى ما لا يقل عن ثلاثة شهور ، فتكون الميزانية معدة لمناقشة البرلمان (مجلس الأمة) فى آخر يناير ويحتاج البرلمان إلى ثلاثة شهور لمناقشة الميزانية وإقرارها ، أى أن الميزانية تكون معدة للتنفيذ فى أول مايو . وجعل بداية السنة المالية قبل ذلك يؤدى إلى تحضير الاقتراحات قبل حلول فصل الإجازات ، أى فى شهر مايو من السنة السابقة ، وبهذا يفصل بين تقدير الميزانية وبين تنفيذها سنة كاملة ، مما يجعل من الصعب وضع

تقديرات قريبة من الصحة ، كذلك لو تأخرت بداية السنة عن شهر مايو لحلت شهور الصيف أثناء فحص الميزانية فى البرلمان .

٥٥٧ – وقد كانت السنة المالية تبدأ فى مصر فى أول يناير من سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩١٣، حيث جعلت بدايتها فى أول أبريل واستمرت كذلك من سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ حيث أخرت إلى أول مايو ابتداء من سنة ١٩٢٧ – ١٩٢٨ ، ثم قدمت إلى أول مارس ابتداء من سنة ١٩٤٨ ثم أخرت إلى أول يوليه ابتداء من سنة ١٩٥١ – ١٩٥٢[١]

وكان الغرض من جميع هذه التعديلات أحكام وضع تقديرات الميزانية ، وتقصير المدة بين أعدادها و تنفيذها ، والافساح فى الوقت أمام البرلمان لمناقشتها . أما التعديل الأخير فقد أريد به تمكين البرلمان من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية ، إذ كان البرلمان فى الغالب لا يعتمد الميزانية قبل شهر يوليه ، على أنه يؤخذ عليه أنه يؤدى إلى تأجيل تنفيذ المشروعات المقررة فى الميزانية إلى ما بعد فصل الأجازات . فيمر جزء كبير من السنة المالية قبل أن يتيسر للحكومة القيام بأعمال تذكر لتنفيذها . وواقع الأمر أن التأخير فى اعتماد الميزانية كان يرجع إلى طول الوقت الذى تستغرقه الدراسة التمهيدية التى تقوم بها لجنة المالية بمجلس النواب ، قبل أن تبدأ مناقشة المجلس نفسه للميزانية ، ولذلك فإن أفضل علاج لمنع التأخير يكون بتحديد مدة شهر على الأكثر للجنة المالية لكى تقدم فيه أول تقرير لها عن مشروع الميزانية ، وهذا ما كانت تنص عليه اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة فى سنة ١٩٤١ والتى لم يتشدد المجلس فى مراعاتها .

---

(١) ينص قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ على أن تبدأ السنة المالية الجمهورية من أول يولية كل عام وتنتهى فى آخر يونيه من السنة التالية.

§ ٢ — حساب الخزانة وحساب السنة المالية

عند إعداد الحساب الختامى للسنة المالية يمكن اتباع إحدى طريقتين :

(ا) طريقة حساب الخزانة (Système de la gestion)

(ب) — طريقة حساب السنة المالية ، أو حساب الحقوق والالتزامات ،أو حساب التسوية (Système de l'exercice) .

٥٥٨ — وتقضى الطريقة الأولى بأن يشمل الحساب الإيرادات الفعلية التى **حصلت بالفعل** أثناء السنة والمصروفات الفعليةالتى **دفعت بالفعل** فى نفس المدة ، فهو حساب مادى . أما الإيرادات التى تحصل بعد انتهاء السنة المالية التى استحقت فيها فتضاف لحساب السنة المالية الجديدة التى يتم فيها التحصيل فعلا. وكذلك النفقات التى استحقت أثناء السنة ، ولكنها لم تدفع خلالها ، تقيد فى حساب السنة المالية الجديدة ، التى يتم فيها الدفع فعلا . أما الاعتمادات التى لم تستعمل فتلغى وتفتح ثانية فى ميزانية السنة الجديدة إذا كان ثمة حاجة إليها . وهذه الطريقة متبعة فى انجلترا والولايات المتحدة وتمتاز ببساطتها ، ولكن يؤخذ عليها أنها قد تعطى فكرة خاطئة عن الحالة المالية الحقيقية للدولة . إذ تستطيع الحكومة أن تسرع بتحصيل الإيرادات وتؤخر دفع المصروفات حتى تحصل على نتيجة طيبة . يضاف إلى ذلك أنها قد تساعد على الإسراف ، إذ تحاول المصالح الحكومية المختلفة أن تتوسع فى الإنفاق فى آخر السنة المالية ، لتستفيد من الاعتمادات المخصصة لها ، حتى لا يلغى مايتبقى منها عند نهاية السنة المالية .

٥٥٩ — أما الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فتقضى بأن يشمل الحساب الختامى جميع الإيرادات وجميع المصروفات المترتبة على **تصرفات** اتخذت أثناء

السنة بصرف النظر عن التاريخ الذى حصلت أو دفعت فيه فعلا هذه الإيرادات والمصروفات . فهو لذلك حساب حقوق والتزامات وليس حساباً مادياً كما فى الطريقة الأولى ، والطريقة الثانية كانت متبعة فى فرنسا حتى سنة ١٩٣٤ بالنسبة للايردات ، وحتى سنة ١٩٥٤ بالنسبة للنفقات[1] ، وهى تمتاز بأنها تعطى فكرة صحيحة وبيانا تاماً عن عمليات العام المالية جميعها ، ولكن يعيبها ما تسببه من ارتباك إذ أنها تطيل مدة تنفيذ الميزانية بعد انتهاء السنة المالية إلى أمد لا حد له نظرياً ، أى حتى يتم دفع جميع المصروفات ، وتحصيل جميع الإيرادات المرتبطة بها .

ولتلافى ذلك تلجأ الدول التى تأخذ بهذه الطريقة إلى إقفال الحساب فى تاريخ محدد كسبعة شهور مثلا من انتهاء السنة المالية وكل عملية لا تتم تسويتها اثناء هذه المدة تلحق بالسنة المالية التالية .

٥٦٠ — ذلك ما قد يتبع بالنسبة للحساب الختامى ، ومتى اتبعت إحدى هاتين الطريقتين فى إعداد الحساب الختامى فإنها تتبع أيضا فى وضع الميزانية ، فإذا اتبعت الطريقة الأولى،طريقة حساب الخزانة،فلا يدرج فى الميزانية إلا المصروفات المقدر إنفاقها **فعلا** ، والإيرادات المنتظر تحصيلها **فعلا** فى خلال السنة . وإذا اتبعت الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية فيدرج فى الميزانية جميع **الالتزامات والحقوق** المنتظر نشوئها فى أثناء السنة ، دون مراعاة للتاريخ الذى سيتم فيه التحصيل الفعلى أو الدفع الفعلى المترتب على الحقوق والالتزامات .

وتتبع مصر طريقة حساب الخزانة .

---

(١) صدر فى فرنسا قانون بتاريخ ١١ يوليه سنة ١٩٥٣ بتعميم طريقة حساب الخزانة ، حتى بالنسبة للنفقات على أن تصدر مراسيم بقواعد تطبيقها على كل نوع من أنواع النفقات ، وبدأ تطبيقها سنة ١٩٥٤ على نفقات الاستثمار .

المبحث الثانى

قاعدة وحدة الميزانية

(La règle de l'unité budgétaire)

٥٦١ — يقصد من قاعدة وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها فى *ميزانية واحدة* وفائدة هذه القاعدة من الناحية المالية أنها تجعل من السهل معرفة المركز المالى للدولة ، وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات. ليتبين إن كان فيها عجز أو فائض ، أو كانت متوازنة . أما فائدتها من الناحية السياسية فهى أنها تسهل مراقبة البرلمان للميزانية ، لهذا كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية للميزانية فى المالية العامة التقليدية . أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات كثيرة لها . ذلك أن هناك أسبابا تستدعى وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة ، فهناك بعض نفقات غير عادية إذا أدرجت فى الميزانية العادية جعلت مقارنة الميزانيات بعضها ببعض على غير أساس سليم ، ولذا يحسن إدراجها فى ميزانية غير عادية على حدة . كما أن الدولة الحديثة تقوم بكثير من المرافق ذات الصفة الصناعية والتجارية والمشروعات العامة ولا يمكن إدراج ميزانياتها ضمن الميزانية العامة للدولة إذ تستلزم قواعد الإدارة الصناعية أن تتمتع باستقلال تام ، كل ذلك سهل الخروج على قاعدة الوحدة .

ويتخذ الخروج على قاعدة الوحدة شكل تعدد الميزانيات ، فنجد إلى جانب الميزانية الرئيسية ميزانيات أخرى أهمها :

(١) الميزانيات غير العادية .

(٢) الميزانيات الملحقة .

(٣) الميزانيات المستقلة .

(٤) ميزانيات الهيئات العامة المستقلة .

(٥) الحسابات الخاصة على الخزانة .

وقد كثر الخروج على قاعدة وحدة الميزانية فى السنوات الأخيرة فى بعض الدول كفرنسا ، ومصر .

§ ١ — الميزانيات غير العادية[١]

٥٦٢ — يبرر الكتاب وجود هذه الميزانيات إلى جانب الميزانية العادية ، بأن الميزانية العادية ، وهى الميزانية الرئيسية ، ليست سوى ميزانية النفقات والإيرادت العادية ، ولما كانت هناك نفقات تعد غير عادية[٢] ، ولا يصح بالتالى سدادها من الإيرادات العادية ، فإنه من الأفضل ألا تدرج فى الميزانية الرئيسية ، بل تعمل لها ميزانية استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة ، والإيراد غير العادى الذى يخصص لتغطيتها — وهو عادة قرض عام — من جهة أخرى .

ومما يعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ، ونفقات الأشغال العامة التى تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة ، ونفقات المشروعات التى تستهدف مكافحة الركود الاقتصادى ، والمشروعات الإنتاجية الكبرى . كما تستعمل بعض الدول الميزانية غير العادية لتغطية مصروفات التسلح استعداداً لشن حرب .

ومن الدول التى أخذت بنظام الميزانيات غير العادية انجلترا إذ أنشأت فى سنة ١٩٣٩ ميزانية غير عادية لمواجهة طوارىء الحرب ، كذلك استعملت فرنسا الميزانية غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتهما ، وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير ما خربته الحرب .

ويخشى أنصار وحدة الميزانية أن يؤدى استعمال الميزانية غير العادية إلى

---

(١) Budgets extaordinaires   (٢) راجع ص ٤٥ فيما سبق .

الإسراف فى النفقات العامة ، وذلك بأن تعتبر الحكومة بعض النفقات غير عادية وتفرد لها ميزانية خاصة تواجهها بالقرض .

٥٦٣ — وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية فى أواخر القرن الماضى وكان ذلك راجعاً إلى اضطراب المالية المصرية فى ذلك الوقت ، إذ كان فائض الإيرادات الفعلية على المصروفات الفعلية يكون ميزانية منفصلة للسنة التالية عرفت باسم «الميزانية غير العادية للايرادات غير المخصصة للدين العام » ، وكانت تشمل جميع المصروفات الزائدة وغير المنتظرة التى لم ترد فى الميزانية العادية . أما الميزانية العادية فكانت تقتصر على المصروفات الجارية فقط ، ومن هذه الميزانية غير العادية كانت الحكومة تنفق على السكك الحديدية ، وعلى تنفيذ بعض الأشغال العامة ، كما كانت تدفع منها إعانة سنوية للسودان . . . وكلها نفقات عادية فى الواقع وإنما أدرجت على حدة فى ميزانية غير عادية بسبب الحالة المالية لمصر فى ذلك الوقت . وكانت تضاف فوائض الميزانية غير العادية إلى الإيرادات غير العادية للسنة التالية ، أما إذا لم يكن هناك فوائض ولا ميزانية غير عادية بالتالى ، فإن النفقات المذكورة كانت تتحملها الميزانية العادية بقدر المستطاع. وقد استمرت تلك الحالة حتى عقد الاتفاق الانجليزى الفرنسى فى سنة ١٩٠٤ ، الذى طبق فى مصر بمقتضى القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ والذى وسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، فانتظمت الميزانية بعد ذلك ، وضمت الأموال الاحتياطية المختلفة التى كانت تكونها مصر فى ذلك الوقت إلى مال احتياطى واحد ، وقسم باب المصروفات فى الميزانية العادية إلى قسمين : المصروفات العادية ، والمصروفات الخصوصية ، وتشمل الأولى المصروفات الجارية للادارة التى تتجدد سنوياً كمرتبات الموظفين ، أما المصروفات الخصوصية فكانت تشمل المصروفات الاستثنائية غير المتجددة كمصروفات المبانى ، ولما أصلح نظام الميزانية المصرية بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ ضمت المصروفات غير العادية ، وهى التى كانت تسدد من المال الاحتياطى ، إلى الميزانية العادية وأدرجت

ضمن مصروفات ميزانية كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (الباب ٣) مع اعتمادات المبانى التى كانت تدرج سابقاً ضمن الاعتمادات الخصوصية وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقى مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية ، كما سبق القول[1]. وكانت العادة قد جرت قبل سنة ١٩١٤ على أن ترحل بواقى اعتمادات المصروفات غير العادية التى لم تستعمل أثناء السنة المالية إلى السنة التالية ، وترتب على ذلك أن المصالح كانت لا تحدد تقديراتها بدقة بما ستتمكن فعلا من إنفاقه أثناء السنة . فكانت تطلب أكثر مما تحتاجه ، مما جعل موازنة الميزانية تقريبية ، وبإدماج المصروفات غير العادية بالميزانية اختفى ذلك الشذوذ وأصبحت الاعتمادات التى لم تستعمل تلغى فى نهاية السنة المالية ، ويدرج غيرها فى الميزانية الجديدة لإتمام التنفيذ ، وبهذا اقتصرت التقديرات على حاجة السنة .

وقد عادت مصر منذ سنة ١٩٥٣ إلى نظام الميزانيات غير العادية لتنفيذ مشروعات تنمية الإنتاج القومى ومشروعات الخدمات العامة .

(ا) ميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومى :

٥٦٤ — صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ فى ٥ مارس ، باعتماد ميزانية خاصة بمشروعات تنمية الإنتاج القومى بمبلغ ٢١٫٦٦٩٫٨٠٠ جنيه ، موزعة على أربع سنوات من سنة ١٩٥٢ — ٥٣ إلى سنة ١٩٥٥ — ٥٦ ، من ذلك ٣١٠٫٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٢ — ٥٣ ، و ٧٫١٧٠٫٣٠٠ ج فى سنة ١٩٥٣ — ٥٤ ، و ٩٫٠٢٣٫٥٠٠ ج فى سنة ١٩٥٤ — ٥٥ ، و ٥٫١٦٦٫٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٥ — ٥٦ .

---

(١) راجع الفقرة ٥٤٢ ص ٤٢٨ فيما سبق.

وتشمل اعتمادات لمشروعات التوسع الزراعى (٠٠٠ر٧٢٠ر١١ ج)، واعتمادات لمشروع إنشاء وتوسيع بعض الطرق بالوجهين البحرى والقبلى (٦ مليون جنيه) ، واعتمادات لمشروع تعميم تقاوى القمح المنتقاة (٦٠٠ر٦٢٣ر٣ ج) ؛ ومشروع التوسع فى توزيع تقاوى الذرة الهجين (٢٠٠ر٣٢٦ ج) .

أما الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المذكورة فقد نص القانون المشار إليه على أخذها مما ينتج من إعادة تقويم الذهب الموجود فى الغطاء النقدى (٠٠٠ر٧٦٠ر١١ج) ومن حصيلة قرض أزمع إصداره (٠٠٠ر٩٦٠ر٥ ج) ومما ينتظر تحصيله من بيع تقاوى القمح والذرة الهجين (٦٠٠ر٥٦٨ر٣ ج) ، ومما يؤخذ من صندوق الإصلاح الزراعى لمواجهة العجز فى عملية تعميم تقاوى القمح وفى عملية التوسع فى توزيع تقاوى الذرة الهجين (٢٠٠ر٣٨١ ج) .

ونص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه فى مادته الثالثة على أن ترحل إلى السنة المالية التالية المبالغ التى تبقى بدون استعمال فى نهاية كل سنة مالية ، وذلك استثناء من القاعدة العامة التى تقضى بأن مالا يصرف فى سنة مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية(١) .

ميزانية سنة ١٩٥٣ ــ ٥٤ : زيد المبلغ المخصص بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ للسنة المالية ١٩٥٣ ــ ٥٤ باعتمادات إضافية أهمها الاعتماد المفتوح بمقتضى القانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٣ وقدره ٠٠٠ر٥٣٨ر٣٥ جنيه موزعة على مشروعات التوسع الزراعى والرى والصرف ، وتوليد الكهرباء ، ومكافحة أمراض الحيوان ، ورفع مستوى الإنتاج الحيوانى ، والتوسع فى زراعة الأرز وغرس أشجار الفاكهة والأشجار الخشبية

---

(١) الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ .

ومشروعات السكك الحديدية والتليفونات والطرق والكبارى ، وتكرير البترول ومشروع المساكن الشعبية واستغلال وادى النطرون . على أن الاعتماد الإضافى المذكور خفض فيما بعد إلى ٠٠٠ر١٥٧ر١٩ جنيه ، بفصل المشروعات التى تضطلع بها الوزارات المختصة (٠٠٠ر٣٨١ر١٤ ج) ومشروع المساكن الشعبية (مليون جنيه) عنه .

ميزانية سنة ١٩٥٤ — ٥٥ . قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٥٨٣ر٢٥٢ر٤٢ جنيها بالقانون رقم ٣٩٢ لسنة ١٩٥٤ من ذلك مبلغ ٥٠٠ر٠٢٣ر٩ جنيه المخصص أصلا لهذه السنة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ والباقى اعتمادات لبعض المشروعات التى لم تنفذ خلال السنة المالية السابقة واعتمادات لمشروعات جديدة ، وتمول تلك المشروعات عن طريق الاقتراض بالإضافة إلى ما تغله مشروعات التنمية الإنتاجية من إيرادات ، وصدرت فى خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات إضافية .

ميزانية سنة ١٩٥٥—٥٦ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٩٧٢ر٢٤٨ر٥٤جنيها بالقانون ٣٣٦ لسنة ١٩٥٥ (كما صدرت أثناء السنة عدة قوانين باعتمادات إضافية) ، وتتضمن اعتمادات لمشروعات الرى والصرف والخزانات والملاحة والتوسع الزراعى وتكرير البترول ، وخط أنابيب البترول ، والثروة المعدنية ، ومشروعات تعزيز الإنتاج الزراعى والحيوانى ، ومشروعات المواصلات ، والسد العالى ، ومصنع السماد بأسوان ، والتنمية والتعمير بمديريتى البحيرة والفيوم ، وصوامع الغلال ، واستغلال وادى النطرون ومشروعات الكهرباء ، وتحسين المراعى ، واحتياطى مشروعات صناعية ، وشراء ناقلات للبترول والفحم الكوك ومؤسسة مديرية التحرير ، والهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضى ، والترسانة البحرية والحوض الجاف ، والمساهمة فى بعض الشركات المساهمة كشركة الحديد والصلب والشركة المصرية العامة لمهمات السكك الحديدية والشركة القومية لإنتاج الأسمنت .

أما فيما يتعلق بالإيرادات فقد اكتفى القانون بالإحالة إلى موارد تنمية الإنتاج القومى بصفة عامة (وهى الاقتراض وما تغله المشروعات نفسها من إيرادات)

ميزانيات السنوات من ١٩٥٦ — ٥٧ إلى ١٩٥٩ — ٦٠ :قدرت نفقاتها كالمبين فى الجدول الآتى (عدا الاعتمادات الإضافية التى فتحت أثناء كل سنة)

وتمول أيضاً عن طريق الاقتراض ، وما تغله المشروعات من إيرادات ، وما تساهم به الميزانية العامة :

ميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومى [١]

من سنة ١٩٥٦ إلى سنة ١٩٥٩

ميزانية سنة	الاعتمادات المفتوحة	الإيرادات	
		من الميزانية العامة	من القروض وإيرادات المشروعات
١٩٥٦ — ٥٧	٤٥ر٧٧٤ر٠١٩ [٢]	—	٤٥ر٧٧٤ر٠١٩
١٩٥٧ — ٥٨	٢٨ر٢٧١ر٧٠٠	١٨ر٧٣٠ر٠٠٠	٩ر٥٤١ر٧٠٠
١٩٥٨ — ٥٩	٤٥ر٩٦١ر٨٠٠ [٣]	٩ر٢٥٠ر٠٠٠	٣٦ر٧١١ر٨٠٠
١٩٥٩ — ٦٠	٩٨ر٠٥١ر٤٠٠ [٤]	٢٧ر٦٨٩ر٠٠٠	٧٠ر٣٦٢ر٤٠٠

(١) فيما يلى القرارات الجمهورية التى اعتمدت بها الميزانيات المذكورة على التوالى : قرار رقم ١٨ لسنة ١٩٥٦ ــ قرار بتاريخ ٢ يوليه سنة ١٩٥٧ ــ قرار رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٥/٦ ــ قرار رقم ١٢٦١ لسنة ١٩٥٩ بتاريخ ٢٣/٧

(٢) من ذلك بعض مبالغ جملتها ٤٠٠و١٠٩و٤ جنيه نقلت إلى حساب المؤسسة الاقتصادية ، بمقتضى قرار جمهورى بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٩٥٧

(٣) من ذلك مبلغ ١٢ مليون جنيه لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة

(٤) من ذلك مبلغ ٥و٥٤ مليون جنيه (منها ١٥ مليون جنيه تسهيلات ائتمانية) لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة أيضاً.

(ب) ميزانية مشروعات الخدمات العامة :

٥٦٥ ـ أنشئت ميزانية أخرى غير عادية فى خلال السنة المالية ١٩٥٣ ـ ٥٤ لمشروعات الخدمات العامة ، غير أنه لم يبدأ تنفيذ تلك المشروعات إلا فى السنة المالية ١٩٥٤ـ٥٥ نظراً لصدور القانون ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ باعتمادها فى أواخر السنة المالية الأولى.

ويقوم على تلك المشروعات المجلس الدائم للخدمات العامة الذى أنشىء بمقتضى القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ ، لبحث السياسة العامة ووضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والعمران والشئون الاجتماعية مع مراعاة التنسيق بينها وربطها معاً بما يحقق النهضة الاجتماعية .

ولتنفيذ هذه السياسة صدر فى ٢٦ مايو سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ باعتماد ميزانية مستقلة للمشروعات التى ارتآها المجلس المذكور وقد بلغت تقديرات كل من إيرادات تلك الميزانية ونفقاتها ١٤٫٥٨٢٫٠٠٠ ج موزعة على ثلاث سنوات مالية ١٩٥٣ و ١٩٥٤ و ١٩٥٥ خص سنة ١٩٥٣ ـ ٥٤ منها مبلغ ٩٠٩٫٨٦٠ جنيهاً ،وسنة ١٩٥٤ ـ ٥٥ مبلغ ١٠٫٩٣٠٫٤٥٥ جنيهاً وسنة ١٩٥٥ ـ ٥٦ مبلغ ٢٫٧٤١٫٦٨٥ جنيهاً ، على أن اعتمادات السنة الأولى لم ينفق شىء منها ولذلك رحلت إلى السنة الثانية تطبيقا لأحكام المادة الثالثة من القانون المذكور ، استثناء من القاعدة العامة ، التى تقضى بأن مالا يصرف فى سنة مالية يعتبر فائضا ولا يرحل إلى سنة تالية والتى سبقت الإشارة إليها[١] . وعلى أساس هذا الاستثناء أصبحت جملة ربط هاتين السنتين معا مبلغ ١١٫٨٤٠٫٣١٥ ج بخلاف الاعتمادات الإضافية التى صدرت فى خلال السنة المالية ١٩٥٤ ـ ٥٥ وجملتها ١٫٥٧٠٫٠٠٠ ج فإذا أضيف هذا المبلغ إلى المبلغ السابق كانت الجملة ١٣٫٤١٠٫٣١٥ ج ، وإذا أضيف إلى ذلك الربط المقدر للسنة ١٩٥٥ ـ ٥٦ ومقداره ٢٫٧٤١٫٦٨٥ ج كان الربط الكلى ١٦٫١٥٢٫٠٠٠ جنيه

(١) راجع الهامش ص ٤٤٥ فيما سبق

ومن أهم المشروعات التى خصصت لها الاعتمادات المذكورة : مكافحة الدرن وإنشاء مستشفيات للأمراض العقلية ومشروع مقاومة الأمراض المتوطنة وإنشاءمستشفى لعلاج السرطان وآخر للموظفين ومستشفيات ومساكن للعمال ومساكن لطلبة الجامعات وللطلبة السودانيين ، والوحدات المجمعة بما فى ذلك إنشاء مدارس ، وبرنامج تعميم مياه الشرب وإنشاء نقط بوليس وتخطيط وتعمير القرى المصرية وإصلاح السجون ورعاية المسجونين ورعاية الشباب والتربية الرياضية ورعاية شباب الجامعات والبحوث الفنية الخاصة بمشروعات الخدمات ... الخ .

أما تقديرات الإيرادات فتتكون من ٦,٥٧٤,٠٠٠ ج تحصل من الأموال السائلة التى يمكن لإدارة تصفية الأموال المصادرة أن تضعها تحت تصرف المجلس ، ومن ٨,٠٠٨,٠٠٠ ج تؤخذ من ميزانية الدولة فى عامى ١٩٥٤ ــ ٥٥ و١٩٥٥ ــ ٥٦ فإذا أضيفت إلى ذلك الزيادة التى كانت منتظرة فى حصيلة الأموال المصادرة وفقاً للقوانين التى صدرت بها الاعتمادات الاضافية المشار إليها والمقدرة بمبلغ ١,٥٧٠,٠٠٠ ج صارت جملة التقديرات ١٦,١٥٢,٠٠٠ ج وهو مايوازى تقدير النفقات .

ميزانية سنة ١٩٥٥ــ ٥٦ قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٢٢,٧١٠,٦٠٠ ج بالقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٥ من ذلك مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ المخصص أصلا لهذه السنة بالقانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المذكور ، أما الإيرادات فتتكون من حصيلة الأموال المصادرة ومن الاعتمادات المخصصة لها من الميزانية العامة ، ومن فائض الإيرادات المرحل من السنة السابقة ، وصدرت فى خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات إضافية .

على أنه لما كان الجزء الأكبر من الموارد التى تغذى ميزانية مشروعات الخدمات العامة يأتى من الميزانية العامة ، يضاف إلى ذلك أن غالبية المشروعات الواردة بها تحتاج إلى إدارة مستمرة ، لذلك ادمجت تلك الميزانية فى الميزانية العامة للدولة ابتداء من السنة

المالية ١٩٥٦ـ٥٧ بأن وزعت مشروعاتها على الوزارات المختلفة فيما عدا نفقات الوحدات المجمعة إذ جعل لها قسم خاص ، كذلك أضيفت حصيلة الأموال المصادرة إلى إيرادات الميزانية العامة .

§ ٢ — الميزانيات الملحقة (١)

٥٦٦ — كثيراً ما تقوم الدولة بإدارة مشروع إقتصادى بقصد الحصول على إيراد منه (كاحتكار الدخان فى فرنسا) ، أو لتحقيق منفعه عامة (كاستغلال السكك الحديدية) ، وتمنح المشروع استقلالا مالياً ، وميزانية خاصة تلحق بالميزانية العامة ، والغرض من ذلك ألا تطبق عليه القواعد المالية الحكومية التى تعوق سيره ، ولكى يستطيع أن يضع لنفسه خطة للعمل لعدة سنوات متوالية . وأن يكون له مالا احتياطياً ، شأن المشروعات الخاصة التى من نوعه ، كما تقضى به المبادىء التجارية ، وأن يعقد قروضاً يستعين بها على التوسع فى أعماله وزيادة أرباحه ، وأن يحدد تكاليف إنتاجه ، وثمن بيع السلع والخدمات التى ينتجها ، ويطلق على ميزانية مثل هذه المشروعات الميزانية الصناعية .

ويرى أنصار وحدة الميزانية أنه يمكن الجمع بين المحافظة على وحدة الميزانية واستقلال المشروع ، بأن تجعل ميزانية الدولة واحدة تشمل جميع النفقات ، بما فيها نفقات المشروع الصناعى ، ثم تلحق بها ميزانية إقتصادية للمشروع أى بيان تجمع فيه نفقاته وإيراداته حتى ولو كانت مبعثرة فى عدة أبواب من أبواب الميزانية العامة ، بهذا يمكن الوصول إلى معرفة المركز المالى للمشروع والمحافظة فى نفس الوقت على قاعدة وحدة الميزانية .

ويلاحظ أنه وإن كانت ميزانية كل مشروع حكومى مستقل تقدم للبرلمان لمناقشتها

---

(١) الميزانيات الملحقة : Budgets annexes

وإعتمادها كميزانية ملحقه ، إلا أنه قلما تحظى الميزانيات الملحقة فى مناقشتها بما تحظى به الميزانية الرئيسية من العناية .

٥٦٧ — وقدأضطرت ظروف الاضطراب المالى الحكومة المصرية إلى الإكثار من الميزانيات الملحقةفى أواخرالقرن الماضى وأوائل القرن الحالى إلا أنها ضمت بالتدريج إلى الميزانية العامة.ومن أهم تلك الميزانيات الملحقة ميزانية دار الأثار العربية وميزانية مجلس الصحة البحرية والكورنتينات وميزانية دار الكتب المصرية . كذلك فصلت ميزانية مصلحتى السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات عن الميزانية العامة من سنة ١٩٣٣ — ٣٤ إلى سنة ١٩٤٠ — ٤١ .

٥٦٨ ـ وقدأتجهت مصر منذ قيام النظام الجمهورى بها إلى الإكثارمن الميزانيات الملحقة ، والغرض من ذلك منح بعض المصالح والهيئات العامة استقلالا إداريا وماليا ، وعدم تقييدها بأحكام القوانين واللوائح والتعليمات التى تخضع لها المصالح الحكومية،ومن الميزانيات الملحقة الموجودة الآن بالجمهورية العربية المتحدة : ميزانية معهد الادارة العامة (وقد انشئت أصلا بمقتضى القانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤) ، وميزانية مجمع اللغة العربية (قانون رقم ٤٣٤ لسنة ١٩٥٥) ، وميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب (قانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٦) ، وميزانية مصلحة صناديق التأمين والمعاشات (قانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦)،وميزانية مؤسسة الطاقة الذرية (قرار جمهورى رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٥٧)، وميزانية الهيئة العامة لشئون البترول(قانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨) ، وميزانية المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية (قانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥٩) ، وكلها ملحقة بالميزانية الموحدة ، وهناك ميزانيات ملحقة بميزانية كل من إقليمى الجمهورية[١] .

---

(١) فيما يلى الميزانيات التى ألحقت بالميزانية العامة لكل اقليم لسنة ١٩٥٩ — ١٩٦٠ :

§ ٣ — الميزانيات المستقلة

٥٦٩ — الميزانيات المستقلة [1] ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة ، ولا تعتبر ملحقة بها ، وتصدر فى وثيقة خاصة . والفرق بينها وبين الميزانيات الملحقة هو أنها لاتتعرض للبحث واحتمال التعديل فى وزارة الخزانة ، كالميزانيات الملحقة . وتعتبر

= أولا — فى الإقليم المصرى :

ميزانية مشروع الإصلاح الزراعى والتعاون (مرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢) .
« المعهد العالى للصحة العامة (قانون رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٥٥ ، وقرار جمهورى ٢٨ مايو سنة ١٩٥٧) .
« صندوق توفير البريد (قانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٥٦) .
« دار الكتب المصرية (قانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٦) .
« مركز تسجيل الآثار المصرية (قانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٦) .
« المركز القومى للبحوث (قانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٦)
« الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية (قانون رقم ٣١٢ لسنة ١٩٥٦) .
« الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية (قانون ٣٢٣ لسنة ١٩٥٦)
« الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر (قانون ٣٦٦ لسنة ١٩٥٦) .
« مؤسسة الأبنية العامة (قرار جمهورى رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨) .
« الهيئة العامة للانتاج الزراعى (قرار جمهورى رقم ٩٠٤ لسنة ١٩٥٨).
« الهيئة العامة لشئون النقل المائى الداخلى (قانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨) .
« إذاعة الجمهورية العربية المتحدة « الاقليم الجنوبى » (قرار جمهورى رقم ٧١٧ لسنة ١٩٥٩)
« الهيئة العامة لشئون التخزين (قرار جمهورى رقم ٨١٤ لسنة ١٩٥٩) .
« الاوقاف المشتركة (منذ سنة ١٩٥٩ — ٦٠)

وهناك هيئات أخرى نصت قرارات إنشائها على أن تكون لها ميزانيات ملحقة ولكنها لم تفصل بعد عن الميزانية العامة ، ومن هذا القبيل : ميزانية هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية (قرار جمهورى رقم ٧٠٩ لسنة ١٩٥٧) ، وميزانية هيئة البريد (قرار جمهورى رقم ٧١٠ لسنة ١٩٥٧).

ثانياً — فى الإقليم السورى :

ميزانية الإنماء الاقتصادى ، ميزانية المديرية العامة للبريد والبرق والهاتف ، وميزانية مديرية الآثار العامة ، وميزانية المديرية العامة للاذاعة ، وميزانية مؤسسة اللاجئين الفلسطينيين العرب . وميزانية إدارة الجمارك ، وميزانية مؤسسة الاصلاح الزراعى ، وميزانية المجمع العلمى العربى ودار الكتب الظاهرية .

(1) الميزانيات المستقلة : Budgets autonomes

ميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية (منذ سنة ١٩١٢) ، وميزانيات الجامعات (قانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ م ١٠) من الميزانيات المستقلة فى الوقت الحاضر [1].

٥٧٠ — على أن التنظيم الحالى للميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، كما وضعه دستور سنة ١٩٥٦ ثم دستور سنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد الواجب إتباعها فى الميزانيات المستقلة والملحقة ، قد قرب مابين نوعى الميزانية كثيرا ، إذ تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة (م ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و م ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨) ، ومشروع الميزانية الملحقة أو المستقلة تعده الهيئة العامة ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة ، وتعرضه على وزارة الخزانة التى تتولى تقديمه إلى السلطة التشريعية فى الموعد الذى حدده الدستور ، أى قبل إنتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده .

ولا يجوز للهيئات ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة التى تخرج لها الحكومة عن جزء من مالها بطريق الإعانة ، أن ترحل أية مبالغ من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى إلا طبقا للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الخزانة .

كذلك لا يجوز إصدار اللوائح المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانيات المستقلة أو الملحقة إلا بعد موافقة وزارة الخزانة .

أما مراقبو الحسابات ومديروها ووكلاؤهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالهيئات ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة فانهم يتبعون وزارة الخزانة ، ولهم حق التوقيع الثانى على الشيكات وأذون الصرف .

٥٧١ — وقد جعل هذا التقارب بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة بعض الكتاب يفضلون التفرقة بينهما على أساس غير الأساس السابق (وهو تدخل وزارة

---

(١) وكانت ميزانية وزارة الاوقاف تعتبر من الميزانيات المستقلة منذ انشائها فى سنة ١٨٩٧ ولكنها أدرجت فى الميزانية العادية لاقليم مصر ابتداء من سنة ١٩٥٩ — ٦٠

الخزانة فى إعداد الميزانيات الملحقة) ، فاعتبروا الميزانية ملحقة إذا تقررت لبعض المصالح الحكومية أو الهيئات التى لها طابع إستقلالى من حيث الإدارة العامة ، وكانت مرتبطة بالميزانية العامة ، تغذيها من مواردها العامة ، وإذا حققت فائضا أضيف غالبا إلى الميزانية العامة ، وإذا حدث فيها عجز سدد بواسطة إعتمادات تقرر فى الميزانية العامة .

وأعتبروا الميزانية مستقلة إذا هى تقررت لهيئة عامة تباشر عمليات صناعية أو تجارية ، وكانت مستقلة تمام الإستقلال عن الميزانية العامة للدولة ، فاذا حققت فائضا لم يرحل إلى الميزانية العامة وإنما أعيد إستثماره فى المشروع نفسه ، وإذا حدث عجز سدد بالقروض أو بمساعدة مالية من الدولة .

٥٧٢ — وفى فرنسا يفرقون بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، على أساس أن الميزانية الملحقة تقرر لبعض المرافق العامة بقصد تطبيق قواعد الإدارة التجارية عليها ، حتى تغطى إيراداتها نفقاتها ، فاذا زادت إحداها على الأخرى لم يدرج فى الميزانية العامة إلا الفرق فائضا كان أم عجزا . ويناقش البرلمان الميزانيات الملحقة ويعتمدها كما يناقش ويعتمد الميزانية العامة ، ولذلك تعد الميزانيات الملحقة استثناء لقاعدة وحدة الميزانية من الناحيـــة المالية ، إذ تدرج الميزانية الملحقة فى وثيقة خاصة ولكنها لا تعد إستثناء لقاعدة الوحدة من الناحية السياسية ، لأن البرلمان يتخذ قرارا بشأنها على العكس من الميزانيات المستقلة، وفى هذا يتضح الفرق بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة.

ذلك أن طبيعة الميزانيات المستقلة لا تختلف عن طبيعة الميزانيات الملحقة من الناحية المالية ، إذ هى ميزانيات خاصة بمرافق ذات إدارة تجارية ، ولكنها تختلف عنها من الناحية السياسية ، ذلك أن اعتمادها لايكون من البرلمان، إذ أنه لايناقشها ولا يعتمدها وإنما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق ذى الميزانية المستقلة، بعيدا عن رقابة البرلمان،

وإذا حصل المرفق على مساعدة من الميزانية العامة ، فإن هذه المساعدة لها طابع الإعانة التى تمنح للمشروعات الخاصة. بهذا تعد الميزانيات المستقلة إستثناء حقيقيا لقاعدة وحدة الميزانية من الناحيتين المالية والسياسية ، وهو استثناء تبرره الطبيعة الاقتصادية للمرافق ذات الميزانية المستقلة ، ومثالها فى فرنسا ميزانيات المشروعات المؤممة ، ومشروع الأمن الإجتماعى .

§ ٤ — ميزانيات الهيئات العامة المستقلة

٥٧٣ — إلى جانب الميزانيات المستقلة والملحقة ، التى تجرى عليها أحكام الميزانية العامة توجد ميزانيات الهيئات العامة المستقلة ، وينظم أحكام كل واحدة منها القانون الخاص بها . (م ١٠٦ دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨) . وهى لا تعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها .

ولا يقصد بالهيئات العامة هنا البلديات والمديريات أو المحافظات ، لأنها تكون جماعات بشرية متميزة عن الدولة ولها تنظيمها وسلطاتها العامة المتميزة عن تنظيم الدوله وسلطاتها ، وهى موجودة من تلقاء نفسها إلى جانب الدولة ، ولكل منها بطبيعة الحال ميزانيتها التى لا شأن لميزانية الدولة بها ، أما الهيئات العامة المستقلة المقصودة بالكلام هنا ، فهى من خلق الدولة ، ولا وجود لها إلا بقرار منها ، وهى ليست فى الحقيقة إلا طريقة من طرق تنظيم الدولة وميزانيتها تعد استثناء حقيقيا لقاعدة وحدة الميزانية ، وهو استثناء تبرره فوق ذلك الطبيعة الإقتصادية لهذه الهيئات العامة .

ومن هذه الهيئات : الهيئة الزراعية المصرية . وتنظم ميزانيتها المادة ٥ من القانون رقم ٣٦٧ لسنة ١٩٥٦ المعدل بقرارى رئيس الجمهورية بتاريخ ١٠ يوليه سنة ١٩٥٧ و ١٢ مارس سنة ١٩٥٩ رقم ٤١٣ ، التى تنص على أن يكون للهيئة ميزانية مستقلة شاملة الإيرادات والمصروفات ، وعلى أن يتبع فى وضعها القواعد المعمول بها فى

المشروعات التجارية ، وأن تبدأ سنتها المالية فى أول يوليه وتنتهى فى آخر يونيه من السنة التالية ،وعلى أن تقدم الميزانية بعد موافقة مجلس الإدارة إلى وزير الدولة للاصلاح الزراعى لاعتمادها وإقرارها من رئيس الجمهورية .

ومؤسسة دعم السيما وتنظم ميزانيتها المادة ٨ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٥٧ بتاريخ ٢ يونيه التى تنص على أنه مع عدم الإخلال برقابة ديوان المحاسبة تكون للمؤسسة ميزانية مستقلة طبقا للقواعد المتبعة فى المشروعات التجارية والصناعية، وتضم وفورات الميزانية كل عام إلى احتياطى المؤسسة ، والمواد ٦ و ١٥ و ١٦ و ٢١ من اللائحة الداخلية الصادر بها قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٧ والتى تنص على إختصاص مجلس الإدارة بإقرار الميزانية ، وعلى أن تبدأ السنة المالية لها فى أول سبتمبر وتنتهى فى آخر أغسطس من العام التالى ، وعلى أن يعد مشروع الميزانية ويعرض على مجلس الإدارة فى موعد لا يجاوز آخر شهر إبريل من كل عام ويقدم إلى وزير الإرشاد القومى قبل تاريخ بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لمراجعته وإقراره ، على أن لوزير الإرشاد القومى أن يقرر إدراج ما يغفل مجلس إدارة المؤسسة إدراجه فى ميزانيتها من التزامات واجبة بحكم القانون أو بحكم قضائى .

وهيئة قناة السويس وتنظم ميزانيتها المادة ٨ من القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٧ الصادر فى ١٠ يوليه ، التى تنص على أن يكون للهيئة ميزانية مستقلة يتبع فى وضعها القواعد المعمول بها فى المشروعات التجارية ، وعلى أن تبدأ السنة المالية لها فى أول يوليه وتنتهى فى آخر يونيه من العام التالى ، وعلى أن تعتمد بقرار من رئيس الجمهورية .

وهناك عدة هيئات عامة أخرى أنشئت خلال السنوات ١٩٥٧ و١٩٥٨ و ١٩٥٩ تشبه الأحكام التى تنظم ميزانياتها الأحكام السابقة ، منها الهيئة العامة للحديد والصلب (قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٥٧ بتاريخ ٣٠ مارس) ، والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة (قرار رئيس الجمهورية بتاريخ أول ديسمبر سنة ١٩٥٧)

§ ٥ – الحسابات الخاصة على الخزانة

٥٧٤ — الحسابات الخاصة على الخزانة [١] أو الحسابات الخارجة عن الميزانية ، وتسمى أحياناً ميزانية النفقات القابلة للتحصيل [٢] هى نفقات غير نهائية ، ولذلك لا تدرج فى الميزانية العامة ، بل توضع على حدة على اعتبار أنها سترد ، وعند ردها لا تعتبر إيراداً فعلياً ، ومثالها القروض التى تقررها الدولة لإعانة المزارعين أو الصناع أو الملاك العقاريين .

وقد استعملت مصر هذه الطريقة منذ سنة ١٩٢٦ فى القروض التى قدمتها إلى الملاك والزراع والصناع وغيرهم ، وأخذت الأموال اللازمة لهذا الغرض من المال الاحتياطى وأطلق عليها اسم « الاحتياطى المحبوس » . كذلك استعملتها فرنسا كثيراً أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها وبخاصة سنة ١٩٤٥ لمساعدة القوات الأمريكية والبريطانية الموجودة بها.

ويؤخذ على هذه الطريقة أن البرلمان قلما يناقش هذه النفقات مناقشة جدية على اعتبار أنها سترد بعد حين ، وإذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الميزانية العامة فى السنة التى يتأكد فيها ذلك .

المبحث الثالث

قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها

(La règle de l' universalité budgétaire)

٥٧٥ ـ يستلزم تحصيل الإيرادات العامة إنفاق بعض المصروفات، فجباية الضرائب مثلا تستدعى الإنفاق على المصالح التى تقوم بتلك الجباية ، كذلك قد تأتى بعض النفقات بشىء من الإيرادات ، فالمحاكم مثلا تكلف الدولة نفقات كثيرة ، إلا أنها من جهة أخرى

---

(١) الحسابات الخاصة على الخزانة : Comptes spéciaux du Trésor

(٢) ميزانية النفقات القابلة للتحصيل : Budget des dépenses recouvrables

تلدر بعض الإيراد فى صورة رسوم قضائية وغيرها . هذا الوضع يستتبع لإدراج النفقات والإيرادات بالميزانية اتباع إحدى طريقتين :

(الأولى) أن تجرى مقاصة بين إيراد كل مرفق من المرافق وبين نفقاته ، بحيث لايثبت بالميزانية إلا نتيجة المقاصة أى صافى الإيراد أو صافى النفقات ، وتسمى هذه الطريقة « طريقة الناتج الصافى » (système du produit net)

(الثانية) أن يدرج بالميزانية كل إيراد وكل نفقة مهما صغر ، دون أية مقاصة وتسمى هذه الطريقة « طريقة الميزانية الشاملة » (syetème du produit brut) .

وتمتاز الطريقة الأولى ، طريقة الناتج الصافى ، بأنها تبين فى سهولة ويسر ما إذا كان المرفق مصدر إيراد للدولة أو على العكس مصدر نفقة لها . إلا أنه يعاب عليها أنها تقلل من مدى رقابة البرلمان للميزانية ، إذ تخفى عليه تفاصيل الإيرادات والنفقات . يضاف إلى ذلك أنها تغرى بالإسراف فى الإنفاق وهو مالا يقع مع اتباع الطريقة الثانية. ولهذا فالطريقة الثانية تفضل الطريقة الأولى ، مما دعا إلى تقريرها كقاعدة ضمن قواعد الميزانية ، فشمول الميزانية إذا هو عدم استبعاد أى إيراد أو أية نفقة من الميزانية مهما كان ضئيلا .

والقاعدة المذكورة مرعية فى جميع البلاد بوجه عام نتيجة اتساع حقوق المجالس النيابية فى الرقابة على أعمال الحكومة ، غير أنه يرد عليها فى بعض الدول استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التى تديرها الدولة ، وبعض الهيئات ذات الاستقلال المالى كالجامعات وصناديق استهلاك الديون العامة .

وقد أراد المستر تشرشل فى سنة ١٩٢٨ ، وكان وزيراً لمالية انجلترا وقتئذ ، أن يخفف من الضخامة الظاهرية لأرقام الميزانية ويمنع الانتقادات الموجهة إلى زيادة النفقات العامة فطبق طريقة الناتج الصافى على بعض المصالح كمصلحة البريد ولم يدرج بالميزانية العامة

إلا صافى إيرادها . وفى مصر كان يرخص لبعض المصالح باتباع طريقة الناتج الصافى ولكن اتبعت طريقة شمول الميزانية بعد ذلك حيث أشير إلى تطبيقها فى مقدمة الأمر العالى الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٨٨٨ .

نقد قاعدة شمول الميزانية :

٥٧٦ — يأخذ البعض على هذه القاعدة أنها لا تشجع المصالح الحكومية على الاقتصاد فى نفقاتها ، بالبحث عن أفضل الطرق لأداء خدماتها بأقل التكاليف ، لأن ما تقتصده منها يذهب إلى الميزانية العامة ، كما أنها لا تشجعها على العمل على زيادة إيراداتها ، إذ لا تفيد من ذلك شخصياً . وأنها لا تساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة فى إدارة المرافق العامة ، وهو الاتجاه الحديث فى إدارة تلك المرافق .

المبحث الرابع

قاعدة عدم التخصيص

(La règle de la non-affectation des recettes budgétaires)

٥٧٧ — تتلخص هذه القاعدة فى أنه لا ينبغى أن يخصص إيراد معين لخدمة مرفق معين ، بل تجمع كل الإيرادات معاً وتقابل جميع المصروفات .

وعدم مراعاة تلك القاعدة يسبب ارتباكاً فى الحسابات ، وغموضاً فى الحالة المالية للدولة ، كما يساعد على الإسراف فى الإنفاق ، لأنه إذا خصصت حصيلة إيراد معين لخدمة مرفق معين ، فإما أن يكون الإيراد المخصص أكثر مما يلزم فيؤدى إلى الإسراف ، وإما أن يكون أقل مما يحتاجه المرفق فيؤدى إلى قصوره عن تأدية الخدمة التى يقوم بها على وجه مرضٍ ، الأمر الذى يستلزم مده بقدر إضافى من الأموال .

يضاف إلى ذلك أن تخصيص الإيرادات يؤدى إلى أن تطالب كل طائفة من

ذوى المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب للقيام بخدمات لا يفيد منها غيرها ، وهذا إنكار للدولة ، وللتضامن القومى .

وينبغى ألا يخلط بين قاعدة عدم التخصيص موضوع الكلام هنا ، وقاعدة أخرى هى قاعدة تخصيص اعتمادات النفقات ، فالمقصود من القاعدة الأولى كما سبق هو عدم تخصيص إيراد معين لخدمة مرفق معين ، أما المقصود من القاعدة الثانية فهو تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة ، وهو ما سنتكلم عنه فيما بعد .

ومن أمثلة تخصيص بعض الإيرادات لخدمة مرفق معين ما حدث فى مصر فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى من تخصيص إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الإسكندرية لخدمة الدين الممتاز ، وتخصيص إيرادات الجمارك وإيرادات مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط لخدمة الدين الموحد ، وقد انقضى هذا كله الآن . وتخصيص عوائد الحفر لأجور الحفر وتخصيص رسوم المراهنات للأعمال الاجتماعية أو الخيرية أو الرياضية ، وتخصيص المبالغ المتحصلة من بيع أراضى الحكومة لاستهلاك الدين العام أو لاستبدال المعاشات .

نقد قاعدة عدم التخصيص :

٥٧٨ — لا تخلو قاعدة عدم التخصيص من نقد ، فهى كقاعدة شمول الميزانية ، لا تساعد على الأخذ بالاتجاه الحديث فى إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية ، التى تستلزم أن يكفى المرفق نفسه بنفسه . يضاف إلى ذلك أن التخصيص يسمح بالحصول على موارد لا يتحصل عليها بسهولة إذا طبقت قاعدة عدم التخصيص ، ومن هذا القبيل الضرائب والرسوم التى تفرض على المستفيدين من مرافق معينة لمدها بالإيراد ، كرسوم رخص أجهزة الاستقبال ، التى كانت مخصصة ، قبل إلغائها ، لنفقات

هيئة الإذاعة للجمهورية العربية المتحدة، والاشتراكات التى يفرضها قانون التأمينات الاجتماعية (الصادر بالقرار بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩) على أصحاب الأعمال لصالح مؤسسة التأمينات الاجتماعية، وقروض الإنتاج المخصصة لمشروعات تنمية الإنتاج القومى .

ويمكن القول بأنه قد كثر الخروج عن قاعدة عدم التخصيص فى الوقت الحاضر، والوسائل الفنية التى يتوصل بها إلى الخروج عن هذه القاعدة كثيرة ومتعددة، منها الميزانيات غير العادية حيث تخصص الإيرادات غير العادية لمرافق معينة، والحسابات الخاصة على الخزانة، حيث يفتح حساب خاص لكل إيراد مخصص لمرفق معين .

الفصل الثالث

المراحل التي تمر بها الميزانية

مقدمة :

٥٧٩ — تمر الميزانية بأربع مراحل متعاقبة : التحضير ، فالاعتماد ، فالتنفيذ ، فالمراقبة .

والميزانية كما سبق القول عبارة عن بيان أو قائمة بنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة قادمة ، وأول خطوة يجب اتخاذها بشأنها هي إعداد تلك القائمة ، وهذه هي مرحلة « التحضير » . حتى إذا ما أعدت الميزانية قدمت إلى البرلمان لكي يجيز تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات المبينة بها ، وتلك هي مرحلة « الاعتماد » . وإذا ما تم إعتماد الميزانية جاز للحكومة تحصيل الإيرادات التي أذن البرلمان بتحصيلها ، وصرف الاعتمادات التي أجاز البرلمان إنفاقها ، وهذه هي مرحلة « التنفيذ » . ينبغي بعد ذلك التأكد من أن الحكومة قد قامت بتنفيذ الميزانية طبقاً للتقديرات الواردة بها ، إذ لا جدوى من تحضير الميزانية واعتمادها إذا لم تقم الحكومة بتنفيذها طبقاً لما هو مبين بها ، وهذا هو الغرض من المرحلة الرابعة والأخيرة مرحلة « المراقبة » .

وسنتكلم تباعاً فيما يلي عن كل مرحلة من المراحل المذكورة في مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحضير الميزانية

(La préparation du budget)

٥٨٠ — من القواعد الدستورية الثابتة أن اقتراح القوانين في الشئون التشريعية من حق السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان على حد سواء . أما في شئون الميزانية فينبغي

قصر حق اقتراحها على الحكومة وحدها ، وإلا عرقلنا قيامها بوظائفها ، ووقفنا فى سبيل تنفيذ سياستها ، لأن قيام الحكومة بوظائفها يستلزم صرف نفقات ، وهذا يقتضى تحصيل إيرادات ، وتحضير الميزانية هو وضع برنامج للانفاق ، وتدبير الإيرادات اللازمة لمواجهة النفقات . يضاف إلى ذلك أن الحكومة أقدر على تحضير الميزانية من البرلمان فهى بما لها من موظفين منتشرين فى جميع أنحاء الدولة أقدر على الإلمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وعلى معرفة الموارد التى تمد الدولة بما ينفق منه على تلك الحاجات ، وأدرى بمقدرة البلاد على تحمل الأعباء المالية ، هذا فضلا عن أن المجالس النيابية أكثر ميلا إلى التوسع فى الإنفاق ، وانزلاقاً إلى الإسراف من الحكومة ، رغبة فى إرضاء جمهور الناخبين ، فإذا عهد إليها بتحضير الميزانية أصبحت موازنتها من أشق الأمور . لهذا كانت القاعدة المتبعة فى هذا الشأن أن « الحكومة تطلب والبرلمان يأذن » . وبهذا أصبح لكل من الحكومة والبرلمان دوره فى وضع السياسة المالية للدولة .

٥٨١ — هذا من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فقد اتبعت الدول ثلاثة حلول .

(ا) ففى إنجلترا للسلطة التنفيذية وحدها حق تحضير الميزانية ، وليس للبرلمان حق التدخل فى ذلك ، ثم تعرض الميزانية على مجلس العموم لاعتمادها دون مناقشات سابقة فى لجان برلمانية أو تقارير منها .

(ب) أما فى فرنسا وفى معظم دول أوروبا فيشترك البرلمان مع الحكومة فى تحضير الميزانية ، بواسطة لجنتى المالية بمجلس النواب والشيوخ .

(ج) وفى الولايات المتحدة كان تحضير الميزانية حتى سنة ١٩٢١ موكولا للبرلمان وحده ، على أن يمده وزير المالية بالبيانات والوثائق اللازمة لهذا الغرض ولكن منذ ذلك التاريخ أصبح تحضير الميزانية من حق رئيس الجمهورية دون البرلمان .

المطلب الأول

القواعد التى يسترشد بها فى تحضير الميزانية

٥٨٢ — تحضير الميزانية هو تقدير للمصروفات والإيرادات ، وينبغى أن يستند هذا التقدير على حقائق ووقائع ولذا فقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية ، وهى :

(١) الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة ، لأن أفضل ما يساعد على دقة تقدير النفقات والإيرادات فى ميزانية جديدة ، هى أرقام النفقات والايرادات فى ميزانيات السنوات السابقة ، وحساباتها الختامية وبخاصة آخر حساب ختامى لأنه كلما قربت السنة التى يسترشد بنتائجها كلما قلت فرص الخطأ فى التقدير .

(٢) يجب أن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ ، كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة .

(٣) يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية فى التفاؤل لأن الإسراف فى التفاؤل يؤدى إلى إغفال بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدى إلى المبالغة فى تقدير الايرادات ، مما يترتب عليه أن تكون موازنة الميزانية وهمية ، لا تلبث أن تتداعى عند التنفيذ .

تلك هى القواعد العامة التى جرى العمل على الاسترشاد بها سواء عند تقدير المصروفات أو الإيرادات ، غير أنه منذ أن ارتبطت الميزانية بالاقتصاد القومى ، إزداد الميل إلى إتباع قواعد علمية فى تحضير الميزانية ، بدلا من تلك القواعد القديمة التجريبية .

وسندرس فيما يلى كيفية تقدير النفقات ثم كيفية تقدير الإيرادات .

§ ١ — تقدير النفقات

٥٨٣ — لا يثير تقدير النفقات صعوبات فنية ، ولا يتطلب إلا أن يكون صادقا . وتقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اعتمادات «crédits»

وفى بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات بين نوعين من الاعتمادات:

(ا) اعتمادات تحديدية (Crédits limitatifs)

(ب) اعتمادات تقديرية (Crédits évaluatifs)

فالأولى : خاصة بالنفقات التى يمكن تقديرها على وجه التحديد كرتبات الموظفين ومصروفات الأشغال العامة ، وبوجه عام نفقات المرافق القديمة التى استقرت تكاليفها وينصب الأذن البرلمانى بالنسبة لها على شيئين : الغرض من النفقة المطلوب لها الاعتماد ، ومبلغ الأعتماد نفسه ، ولذا يعتبر هذا المبلغ حداً أعلى لا يجوز تجاوزه إلا بإذن سابق من البرلمان .

أما الثانية : وهى الاعتمادات التقديرية ، فخاصة بالنفقات التى لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب كاعتمادات الأحكام التى تصدر على الحكومة ونفقات السجون، والنفقات الحربية ، والنفقات الاجتماعية ، وبوجه عام نفقات المرافق الجديدة التى لم تستقر تكاليفها بعد . وينصب الاذن البرلمانى بالنسبة لها على الغرض من النفقة فقط وليس على مبلغها ، ويترتب على ذلك أن الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديرى على أن تطلب إجازة البرلمان فيما بعد ، وهو لا يعارض فى الزيادة ، لأن إجازته لاعتماد تقديرى تتضمن أجازة زيادته عندما تطلبها الحكومة .

ويميلون عند تحضير الميزانية إلى تقليل مبالغ الاعتمادات التقديرية حتى يسهل

مرور الميزانية من البرلمان ، ولأن البرلمان لن يرفض الزيادة عندما تطلب فى المستقبل ، كما يميلون من جهة أخرى إلى المبالغة فى مبالغ الاعتمادات التحديدية ، لأن البرلمان قد يرفض زيادتها فيما بعد .

ورغم هذه التفرقة فالأصل فى اعتمادات الميزانية أنها تحديدية ، لا يجوز تجاوزها إلا بإذن سابق من البرلمان .

٥٨٤ — هذه التفرقة بين الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية لا وجود لها فى مصر. وقد حاولت الحكومة الأخذ بها فى سنة ١٩٢٨ ولكن البرلمان لم يوافق لمخالفتها لنص المادة ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣ القائم وقتئذ . ذلك أن بعض المصالح الحكومية تجاوزت الاعتمادات المقررة لها فى ميزانية سنة ١٩٢٦ — ٢٧ فادعت وزارة المالية أن طبيعة الاعتمادات مؤدية إلى تقسيمها إلى اعتمادات تقديرية واعتمادات تحديدية، وأن التجاوز قد وقع فى النوع الأول ، لكن لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب لم توافق على هذا التفسير ، لمخالفته للمادة ١٤٣ من الدستور ، السابق ذكرها ، والتى تنص على أن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » . وعلى ذلك فالحكومة فى مصر أن تطلب من البرلمان زيادة أى اعتماد عند الحاجة.وفى حالة عدم انعقاد البرلمان كان لها أن تستصدر مرسوما بقانون بالزيادة طبقا للمادة ٤١ من الدستور الملغى ، على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده.

اعتمادات البرامج :

٥٨٥ — هناك نوع حديث من الاعتمادات يعرف « باعتمادات البرامج » Crédits de programme وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها وقد استعملت طريقتان لتنفيذ هذه البرامج :

« الطريقة الأولى » وتعرف بطريقة « اعتمادات الارتباط » (Crédits d' engagement) وتتلخص فى أن يدرج المبلغ كله فى ميزانية السنة الأولى، ولكن فى شكل اعتمادات تقديرية ، وهو مايسمح بتقرير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية ، دون دفعها فعلا ، ويدرج فى ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذى ينتظر دفعه فعلا من النفقات . ويعيب هذه الطريقة البدائية ، عدم تقرير إيرادات فى ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعتمادات ، إذ أنها لن تدفع أثناء تلك السنة ، ومن ثم يخشى الاكثار من تلك الاعتمادات التقديريةوهو مايعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا العيب نظرى أكثر منه عملى ولم يحدث فى العمل ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا فى مبدأ الأمر ، ثم عدلت عنها إلى الطريقة الثانية .

« الطريقة الثانية » وتفضل الأولى وتتلخص فى أن يوافق البرلمان على قانون خاص مستقل عن الميزانية ، يطلق عليه « قانون البرنامج » (loi de Programme) يقرر تنفيذ برنامج مالى على عدة سنوات و يوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون نفسه البرنامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منه الاعتمادات اللازمة ، ويدرج فى ميزانية كل سنة الجزء من الاعتمادات الخاص بها ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا كثيرا منذ سنة ١٩٣٠ للقيام بالأشغال العامة الكبرى والتسلح ، وإعادة تعمير ما خربته الحرب ، ولبعض المرافق الصناعية ، ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الانتاجى.

§ ٢ - تقدير الإيرادات

طريقة التقدير المباشر :

٥٨٦ - يثير تقدير الإيرادات ، على العكس من تقدير النفقات ، كثيرا من

الصعوبات الفنية ، فحصيلة الضرائب بالأخص تتوقف على عدة عوامل قد لا يكون من السهل توقعها ، أو معرفة أثرها . فالضرائب غير المباشرة ترتبط ارتباطا وثيقا بحجم الانتاج والمعاملات ، وهذه قد تختلف كثيرا من سنة لأخرى ، وقد لا يظهر مثل هذا الارتباط بالنسبة إلى الضرائب المباشرة ، ولكنه موجود فى الواقع وله أثره على حصيلتها أيضا. وتتبع معظم الدول طريقة التقدير المباشر فى تقدير إيرادات ميزانياتها ، فيقدر كل نوع من الإيرادات تقديرا مباشرا تبعاً لظروفه، ولما كانت طريقة التقدير المباشر تعطى للموظفين القائمين بتحضير الميزانية حرية واسعة ،قد يسيئون استعمالها بأن يغالوا فى تقدير الايرادات حتى يستطاع التوسع فى تقدير النفقات ، فقد وضعت بعض الدول قواعد لاتباعها فى تقدير الإيرادات ، أهمها قاعدة السنة قبل الأخيرة وقاعدة الزيادات.

على أن تقدم وسائل البحث والملاحظة تمكن الآن من عمل تقديرات لا يتجاوز الخطأ فيها قدرا ضئيلا قد لا يزيد على ١ ٪ ، وهو ما قلل من الالتجاء إلى القواعد المذكورة .

قاعدة السنة قبل الأخيرة (Pénultième année)

٥٨٧ — تتلخص قاعدة السنة قبل الأخيرة فى أن تتخذ أرقام الإيرادات فى آخر حساب ختامى معروف ، وهو عادة الحساب الختامى للسنة قبل الأخيرة لتكون أساسا لتقدير إيرادات الميزانية الجديدة . مثال ذلك أن تتخذ أرقام الإيرادات الفعلية لسنة ١٩٥٩ لتحضير إيرادات ميزانية سنة ١٩٦١ ، وقد اختيرت السنة قبل الأخيرة لأنها تكون قد تمت وعرفت نتائجها عند تحضير الميزانية الجديدة ، ولكن الاستعانة بأرقام الإيرادات الواردة فى الحساب الختامى للسنة قبل الأخيرة لا يعنى نقل نفس الأرقام إلى مشروع الميزانية الجديدة ، بل ينبغى تعديلها إذا قضت الضرورة ، فإذا كان سعر ضريبة معينة قد زيد مثلا ، روعى ذلك عند تقدير رقم حصيلتها [1] .

---

(١) طبقت هذه الطريقة فى فرنسا منذ سنة ١٨٢٣ ، وعدل عنها شيئا فشيئا حتى سنة ١٩٣٨ حيث عدل عنها نهائيا .

وميزة هذه الطريقة أنها تحقق توازن الميزانية عند ما تمر بدور التنفيذ ، ذلك لأن الاتجاه الطبيعي للايرادات فى السنوات العادية هو نحو الزيادة سنة بعد أخرى ، فتقدير إيرادات السنة على أساس أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدى إلى أن يكون الرقم الذى يتحقق فعلا عند التحصيل أكبر من الرقم المقدر ، ولما كانت المصروفات تميل عند تنفيذ الميزانية إلى تجاوز الاعتمادات المقدرة ، فإن الزيادة المنتظرة فى الإيرادات كفيلة بمواجهة الزيادة فى المصروفات .

قاعدة الزيادات (Tantièmes de Majoration)

٥٨٨ — تتلخص هذه القاعدة فى زيادة أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة معينة مأخوذة عن السنوات السابقة مثل ١٠٪ (١) وهذه الطريقة لا يمكن اتباعها إلا فى سنوات الرخاء حيث يكاد يكون من المؤكد زيادة الإيرادات .

وتتبع معظم الدول ومنها مصر طريقة التقدير المباشر .

أسبقية النفقات على الايرادات

٥٨٩ — تختلف ميزانية الدولة ، فى المالية العامة التقليدية ، عن ميزانية الأفراد بأسبقية تقرير النفقات ، فالأفراد يقررون نفقاتهم فى حدود دخلهم ، فهم يحددون دخلهم أولا ، أما الدولة فعلى العكس من ذلك تحدد إيراداتها على ضوء نفقاتها ، ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بزيادة الضرائب أو إنقاصها ، فإيراداتها ليست محدودة كإيرادات الأفراد . وعلى العكس من ذلك نفقاتها فإنها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، إذ يجب أن تعمل المرافق العامة لاتصالها بالصالح العام ، فإيرادات الدولة غير محدودة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معينة وضرورية ، ولذا فإن الإيرادات تقرر طبقاً للنفقات .

---

(١) اقترح هذه الطريقة Léon Say وطبقها فى فرنسا من سنة ١٨٨٢ إلى سنة ١٨٨٥

أما المالية العامة الحديثة فلا تعترف بإمكان التوسع فى الإيرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها من آثار اقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها ، لا الاقتصار على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالإيرادات ، أما فيما يتعلق بالنفقات فليست كلها لها طابع الضرورة والتحديد، بل ان لزيادتها وإنقاصها، هى الأخرى ، آثاراً اقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها .

والخلاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات ، ولا بأسبقية للايرادات على النفقات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها المتعلقة بالميزانية . فالإيرادات والنفقات تقرر وتنسق فى المالية العامة الحديثة طبقا لهذه الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها فى بعض، فقد يترتب على إنقاص النفقات نقص فى الإيرادات ، ولذا ينبغى عند تحضير الميزانيـة النظر إليها ككل .

المطلب الثانى

دور وزير المالية فى تحضير الميزانية

٥٩٠ — للشئون المالية فى معظم الدول وزير واحد يعهد إليه بتدبير الإيرادات والنفقات وتحضير الميزانية ، ويحدث أحيانا أن تقسم الشئون المالية بين وزيرين ، يسمى أحدهما « وزير المالية » ويعهد إليه بأمر تحصيل الإيرادات ، ويسمى الآخر « وزير الميزانية » ، أو « وزير الخزانة » ويعهد إليه بأمر النفقات والميزانية .

٥٩١ — ويبدأ تحضير الميزانية بأن يرسل وزير المالية منشوراً دورياً إلى زملائه الوزراء ، يطلب منهم بياناً بمقترحاتهم عن النفقات اللازمة لوزاراتهم ، وتضم

هذه المقترحات بعضها إلى بعض مكونة قائمة النفقات ، أما قائمة الإيرادات فتتولى وزارة المالية تحضيرها ، لأنها هى والمصالح التابعة لها التى تتولى تحصيل معظم الإيرادات

وعندما يتم إعداد هاتين القائمتين ، يبدأ دور وزير المالية الحقيقى وهو إيجاد التوازن بين الإيرادات والنفقات ، وله أن يراجع زملائه فى اقتراحاتهم لخفضها حتى يتم التوازن ، وإذا لم ينجح فى إقناعهم بخفضها فليس له أن يخفضها من تلقاء نفسه ، بل يعرض الأمــر على رئيس الوزراء أولا ، وإذا لم يحسم الخلاف عرض عــلى مجلس الوزراء .

وفى انجلترا لوزير المــالية سلطة تعديل الاعتمادات التى يطلبها الوزراء ، بل ورفضها ، ما عدا الاعتمادات المطلوبة للجيش والبحرية والطيران (فلا يستطيع تعديلها سوى مجلس الوزراء) ، ولــكنه قلما يستعمل هذه السلطة .

ومتى تم توازن الميزانية ، يشرع وزير المالية فى إعداد المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية ، وتتضمن هذه المذكرة بياناً لسياسة الحــكومة ، وتوضيحاً لأسباب اختلاف تقديرات الميزانية عن أرقام ميزانيات السنوات السابقة .

رئيس الحــكومة وتحضير الميزانية .

٥٩٢ — ينتقد بعض الــكتاب[١] ترك تحضير مشروع الميزانية لوزير المالية ، ويرون أن يعهد بهذه المهمة إلى رئيس الحــكومة ، وهى الطريقة المتبعة فى الدول ذات النظام الرئاسى ، وبخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ذلك لأن تحضير مشروع الميزانية بواسطة وزير المالية يعطيه فعلا سلطة على زملائه الوزراء ، ويجعل منه رئيساً ثانياً للحكومة ، بل الرئيس المالى لها ، وإذا كان تحضير الميزانية بواسطة

---

(١) M, Duverger, Institutions Financières, 1956, p. 317

وزير المالية يتمشى مع المفهوم التقليدى للمالية العامة ، عند ما كان دور الدولة محدوداً والميزانية لا تستخدم إلا لتغطية النفقات العامة الإدارية فحسب ، فإنه لا يتمشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة ، حيث لا تستخدم الميزانية لتغطية النفقات الإدارية فقط،ولكنها تستخدم أيضاً لتحقيق تدخل الدولة فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى.

ومما لا شك فيه أن تحضير الميزانية بواسطة وزير المالية لا يعنى انفراده به ، إذ يناقش مجلس الوزراء المشروع ، وبموافقته عليه يعتبر مشروع الحكومة كلها ، ولكن الدور الرئيسى فيه لا يزال يقوم به فى الواقع وزير المالية ، الذى يرى أن مهمته الأساسية هى المحافظة على توازن الميزانية ، بالحد من طلبات الوزارات المختلفة ، وهى الفكرة التقليدية للمالية العامة . وخلاصة القول أن الصدارة التى أعطيت لوزير المالية قد جعلت الحكومة أشبه بمشروع يديره أمين الصندوق ، وهى طريقة حسنة لتكون حسابات المشروع منتظمة ، وليمكن الاقتصاد فى النفقات ، ولكنها طريقة رديئة لتنمية المشروع وتطويره واتساعه ، بل ولحيويته المالية نفسها .

أما تحضير الميزانية بواسطة رئيس الحكومة ، وهو النظام المتبع فى الولايات المتحدة (والذى هو تطبيق ، إلى حد ما ، لمبادىء النظام الرئاسى) ، فيتلافى النقد السابق . إذ لرئيس الحكومة فى ذلك النظام — بحكم مركزه — الصدارة على الوزراء ، وهو رئيس الدولة فى الوقت نفسه ، وليس الوزراء سوى وكلاءه التنفيذيين ويقوم بالعمليات الفنية لتحضير الميزانية « إدارة الميزانية » وهى ادارة تابعة لرئيس الحكومة مباشرة .

ومن المستطاع اتباع هذه الطريقة فى الدول ذات النظام البرلمانى ، بجعل تحضير الميزانية من اختصاص رئيس الحكومة ، يعهد به إلى إدارة تتبعه مباشرة ، وهو ما يحدث فعلا ، فى الأحوال الاستثنائية . عندما يحتفظ رئيس الوزراء لنفسه بمنصب وزير المالية .

المطلب الثالث

توازن الميزانية (١)

٥٩٣ — تعتبر الميزانية متوازنة إذا ساوت إيراداتها نفقاتها ، فإذا زادت الإيرادات على النفقات كان بها « فائض » وإذا كان العكس قيل إن بها « عجزاً » déficit

ولكي تكون الميزانية متوازنة ينبغي أن يكون التوازن حقيقياً لاصورياً ، كأن تعمد الحكومة إلى حذف بعض النفقات حتى تظهر الميزانية متوازنة ، على أن تطلب أثناء السنة فتح اعتمادات إضافية ، أو أن تعمد إلى حذف بعض المشروعات المنتجة للوصول إلى توازن الميزانية .

٥٩٤ — ويرجع وجود العجز فى ميزانيات الدول الحديثة إلى توالى الأزمات الاقتصادية من جهة ، وإلى ازدياد أعباء الدولة المالية من جهة أخرى .

أما الأزمات الاقتصادية فلأنها تؤدى إلى نقص إيرادات الدولة نتيجة نقص حصيلة معظم الضرائب ، وفى الوقت نفسه يزداد ما يطلب من الدولة انفاقه لعلاج الحال فى صورة إعانات للعمال العاطلين ، ونفقات لإعادة النشاط إلى الاقتصاد القومى .

كذلك تعتبر الزيادة المستمرة فى النفقات العامة وبخاصة النفقات الحربية من أهم أسباب عجز ميزانيات الدول الحديثة .

ويعتبر توازن الميزانية حجر الزاوية فى المالية العامة التقليدية ، وهو من المبادىء

---

(١) بعض المراجع :

Harris, S. E., The New Economics. 1959 · Barrère, A., Théorie économique et impulsion Keynésienne, 1952 -- Beveridge, W., Full Employment in a Free Society. London. 1944, -- Masoin. M., Stabilité Financière et plein-emploi. (Rev. de Sc. et lég Finan. 1954. p. 547.

الراسخة فى الرأى العام ، الذى يميل إلى أن يرى المبادىء التى يطبقها الأفراد على ماليتهم الخاصة مطبقة على المالية العامة ، والذى يرى أن أصلح وزير للمالية هو الذى يستطيع موازنة الميزانية ، لأن وجود عجز فيها يثير عنده القلق والخوف .

أما المالية العامة الحديثة فلا ترى هذا الرأى ، ولا تخشى عجز الميزانية ، بل تنصح به إذا اجتمعت ظروف معينة ، والتعارض بين كتاب المالية العامة التقليدية والمالية العامة الحديثة فى هذا الشأن مطلق فى الظاهر ولكنه لا يصل إلى هذا الحد فى الحقيقة ، لأن فكرة التوازن لم تستبعد تماماً من الفكر المالى الحديث ، وكل ما هنالك أن الفكر المالى الحديث يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالى البحت التقليدية ، فكرة أوسع منها هى فكرة التوازن الاقتصادى العام .

§ ١ - توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية

٥٩٥ — يفترض توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية أن تكون جملة النفقات العامة مساوية لجملة الإيرادات العادية أى التى لا يدخل فيها القرض أو الوسائل النقدية ، وهذا يعنى أن النفقات العامة ينبغى أن تغطى أساساً بالضريبة ، إذ أن إيرادات الدولة من أملاكها قليلة فى العصر الحضر .

وإذا كانت المالية العامة التقليدية حريصة على توازن الميزانية ، فإنها لا تقر ، من جهة أخرى ، أن يكون فى الميزانية فائض .

خطر وجود عجز فى الميزانية :

٥٩٦ — يرى كتاب المالية العامة التقليديون فى وجود العجز خطراً مزدوجاً : خطر توقف الدولة عن الدفع (الافلاس) ، وخطر التضخم . ذلك أنه إذا كان

---

(١) راجع ص ٢٠ فيما سبق .

بالميزانية عجز ، وزادت جملة نفقات الدولة على جملة إيراداتها المستمدة من الضرائب ومن أملاكها ، اضطرت الدولة إلى تغطية زيادة النفقات أما بواسطة القرض ، أو بوسائل الخزانة (الاقتراض لمدد قصيرة) أو بإصدار نقود . فإذا لجأت إلى القرض تعرضت لخطر الإفلاس ، وإذا لجأت إلى إصدار النقود تعرضت لخطر التضخم كما سنرى فيما يلى :

ا — خطر الافلاس :

يتأتى هذا الخطر من أن الدولة إذا لجأت إلى القرض لسد العجز بالميزانية ، فانها تزيد بذلك من النفقات فى الميزانيات التالية ، لدفع فوائد القرض وأقساط استهلاكه بهذا يأخذ العجز فى الازدياد ، وتضطر الدولة إلى عقد قروض جديدة ، وقد لا تجد من يقرضها فتضطر إلى التوقف عن دفع الفوائد وأقساط الاستهلاك أى إلى الإفلاس ، وهو ما حدث فى فرنسا فى السنوات التى سبقت ثورة سنة ١٧٨٩

ب — خطر التضخم :

على أن ما يخشى الآن هو خطر التضخم ، إذ تجد الدولة دائماً وسائل الدفع التى تحتاج إليها بطبع نقود ورقية جديدة ، ولم تكن هذه الطريقة مستحيلة فى عصر النقود المعدنية ولكن كان يكتنفها كثير من الصعاب مما جعل استخدامها محدودا .

واستخدام هذه النقود يزيد كمية وسائل الدفع دون أن يزيد سلع الاستهلاك ، فيحدث تضخم يظهر أثره فى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود . ويرى الكتاب التقليديون أن هذا التضخم الناتج عن عجز الميزانية خطير بوجه خاص ، بسبب ميله إلى الازدياد من تلقاء نفسه . ذلك أنه يترتب على ارتفاع الأسعار زيادة فى النفقات العامة ، فزيادة العجز من جديد ، فتضطر الدولة إلى إصدار نقود جديدة ، فيحدث

تضخم جديد فارتفاع جديد فى الأسعار فزيادة فى النفقات وهكذا ، على أنه يلاحظ أن حصيلة الضرائب تزداد مع كل ارتفاع فى الأسعار ، بينما يظل عبء الدين كما هو ومن ثم يظهر أنه من المستطاع الخروج من تلك الحلقة المفرغة ، وإيقاف التضخم والواقع أن من النادر حدوث تضخم شديد كالذى عرفته ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، ومثل هذا التضخم يرجع فى الحقيقة إلى أسباب أخرى غير عجز الميزانية .

خطر وجود فائض فى الميزانية :

٥٩٧ — إذا كان الاتفاق تاما بين كتاب المالية العامة التقليديين والرأى العام فيما يتعلق بخطر العجز ، فانه ليس كذلك فيما يتعلق بزيادة الإيرادات . فالرأى العام يحبذها كثيراً تشبيها للمالية العامة بالمالية الخاصة ، بينما يرى الكتاب التقليديون العكس ، ويصرون على مضار السياسات التى تستهدف تحقيق فائض فى الميزانية . لأن الفائض يغرى بالتوسع فى النفقات ، ولا تلبث هذه النفقات أن تصبح أعباء دائمة فى المستقبل ، ويصبح من الصعب التخلص منها ، فالفائض المؤقت يميل إلى أن يلد عجزاً دائما .

ولزيادة الإيرادات فوق ذلك مضار اقتصادية خطيرة ، فإن هذه الأموال إذا اختزنتها الدولة حرمت منها الاقتصاد القومى ، وأدت إلى تعطيل جزء من القوة الشرائية . ومن الأفضل ترك تلك القوة بين أيدى الأفراد يستثمرونها فى الإنتاج ، ولكن هذا النوع من الخطر لم يعره الكتاب التقليديون ما يستحق من الاهتمام ، كما فعل الكتاب المحدثون .

نقد مبدأ التوازن التقليدى :

٥٩٨ — يؤخذ على مبدأ التوازن التقليدى أنه يبالغ فى أخطار العجز من جهة ، كما يبالغ فى مزايا التوازن من جهة أخرى .

(ا) — ففيما يتعلق بمبالغته فى أخطار العجز ، الواقع من الأمر أن سد العجز عن طريق القروض لا يؤدى إلى أعباء لا يمكن تحملها ، كما يرى المبدأ التقليدى ، إذا ما استعملت الدولة الأموال المقترضة فى الإنتاج ، إذ أن زيادة الدخل القومى الناتجة عن ذلك تفوق كثيراً زيادة الدين العام ، بفعل مضاعف الاستثمار ، وعلى ذلك لا يزداد العبء الحقيقى للدين ، بل على العكس يقل . ومن السهل على الدولة أن تقوم باستهلاك الدين من الزيادة فى حصيلة الضرائب الناشئة عن زيادة الإنتاج والدخول .

كذلك لا يؤدى تمويل العجز بواسطة إصدار نقود جديدة إلى التضخم حتما ، إذا استعملت الأموال التى تحصل عليها الدولة من الإصدار الجديد فى استثمارات منتجة ، إذ ولو أن كمية النقود تزيد ، نتيجة الإصدار الجديد إلا أن سلع الاستهلاك لا تلبث أن تزيد هى الأخرى ، فلا ترتفع الأسعار ، وكثيراً ما حدث ، بعد سنة ١٩٤٤ ، إن كان إصدار النقود لسد عجز فى الميزانية يتبع ارتفاع الأسعار لا أن يكون سبباً له .

(ب) — كذلك يبالغ المبدأ التقليدى فى فضائل التوازن . والواقع أن المبدأ التقليدى ، يقوم ، كما سبق أن قلنا ، على فكرة انعزال الميزانية عن الحياة الاقتصادية ، وأن التأثير الوحيد الذى يمكن أن يكون للميزانية على الحياة الاقتصادية تأثير سيء ، وهو الذى ينتج عن العجز . ولكن الحقيقة تختلف عن ذلك كثيراً ، إذ أن الميزانية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحياة البلاد الاقتصادية ، كما ترتبط حياة البلاد الاقتصادية بها ، والنظر إلى توازن الإيرادات والنفقات العامة منفصلين عن الحياة الاقتصادية للبلاد يبعدنا عن حقائق الأمور ، فماذا يجدى أن تكون الميزانية متوازنة ، إذا فاقت الواردات الصادرات ؟ أفليس اختلال التوازن الاقتصادى هذا أكثر أهمية من توازن الميزانية الحسابى ؟ ألا يكون من واجب الدولة فى مثل هذه الظروف أن تزيد من نفقاتها العامة لتزيد الصادرات ، أو لتساعد الإنتاج القومى لكى تقل الواردات ، حتى ولو أدى الأمر إلى حدوث عجز فى الميزانية ؟

إن ضعف النظرية التقليدية فى هذه الناحية يرجع إلى ضعف النظرية التقليدية فى الحرية الاقتصادية ذاتها . إذ أن ما ينسب إلى توازن الميزانية من قيمة يستند إلى فكرة منع تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى ، لأن تدخلها ضار وسيء حتما . ولكن لا يوجد الآن من يعتقد فى صحة هذه الآراء ، ولا توجد دولة تتبعها ولو كانت أشد الدول تشبثا بالنظام الرأسمالى .

العقبات العملية فى سبيل توازن الميزانية :

٥٩٩ — ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الميزانية حتى الحرب العالمية الأولى ، فالعجز كان استثنائياً أو خاصاً بالدول التى يسود ماليتها الاختلال ولكن الحربين العالميتين الماضيتين مع ما أعقبهما من ضرورة تعمير ما خربتاه من أقاليم ، قلبتا الأمور رأساً على عقب ، وجعلتا التوازن مستحيلا سنوات عديدة .

وقد كان الخبراء الماليون فى سنة ١٩١٤ يقولون بأن أية حرب حديثة لا يمكن أن تستمر أكثر من ثلاثة شهور ، بسبب صعوبات تمويلها ، وقد كذبت الوقائع هذا الزعم ، فاخترعت وسائل جديدة للتمويل ، هى أذون الخزانة بالذات ، مكنت من وضع ميزانيات مع وجود عجز شبه مستمر ، وقد اضطرت ضرورات تغطية نفقات الحرب ثم نفقات التعمير ، إلى التجاوز عن مبدأ التوازن ، وقد جهدت كثير من الدول بعد سنة ١٩١٤ كبريطانيا لإعادة التوازن إلى ميزانيتها بأسرع ما تستطيع ، بينما أطالت سهولة الحصول على الأموال (بإصدار أذون الخزانة والنقود الورقية) فى دول أخرى من عدم التوازن ، وجعلته أكثر خطورة ، وإن كانت تلك الدول قد عملت على إخفائه بتقدير النفقات فى الميزانية بأقل من حقيقتها ، والإيرادات بأكثر مما تنتظر جبايته فى الواقع ، وبالالتجاء إلى الميزانيات الملحقة والمستقلة ، والحسابات الخاصة على الخزانة ، وغير ذلك من الوسائل .

٦٠٠ — وأوجد الكساد الكبير الذى بدأ سنة ١٩٢٩ صعوبات جديدة فى سبيل توازن الميزانية ، فهبوط الإنتاج ، وزيادة البطالة لم يؤديا إلى نقص الإيرادات العامة فحسب ، ولكنهما اضطرا الدولة إلى التدخل حتى مع ما يترتب على تدخلها من نفقات جديدة وعجز جديد . وحجبت أفكار التوازن الاقتصادى القومى وتوازن المجتمع ، توازن الميزانية الحسابى . ثم كانت سنة ١٩٣٨ وبدأت إعادة التسلح ، ثم جاءت الحرب العالمية الثانية ، وما أعقبها من تعمير للأماكن المخربة فجعلت من المستحيل إعادة التوازن إلى الميزانية ، ومنذ ذلك الوقت كان عدد المرات التى لم تتوازن فيها ميزانيات جميع الدول تقريباً أكثر بكثير من عدد المرات التى توازنت فيها . وبلغ العجز فى ميزانية بعض الدول ما يقرب من ربع مجموع نفقاتها ، ولا تجد الدولة صعوبة فى تغطيته بأذون الخزانة وغيرها من الوسائل .

§ ٢ — توازن الميزانية فى المالية العامة الحديثة

٦٠١ — لكى نفهم موقف المالية العامة الحديثة من توازن الميزانية . نعود إلى الفرق الأساسى بين كل من الفكرتين الماليتين التقايدية والحديثة ، وهو أن المالية العامة التقليدية تنظر إلى المشاكل المالية منعزلة عن غيرها ، بينما تنظر إليها الثانية وسط الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، ولذلك فإنها ، بدلا من أن تهتم بالتوازن الحسابى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم بالتوازن العام لحياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية ، فيرى كتاب المالية العامة الحديثة أن توازن الاقتصاد القومى جميعه لا يمكن تحقيقه فى بعض الظروف إلا على حساب عجز فى الميزانية . وهذه هى النظرية التى عرفت بنظرية « العجز المقصود » . (Déficit systèmatique) .

وينبغى أن تفهم هذه النظرية على حقيقتها ، فلا تعطى مدلولا مطلقا ، لم يقصده أصحابها ، فهى لا تعنى أن ميزانية الدولة يجب أن تكون فى حالة عجز دائم ، أو أن

كل عجز فى الميزانية مفيد ، وكل ما تعنيه أن العجز فى بعض الظروف المحددة يكون وسيلة تكفل التوسع الاقتصادى ، وتحل الأزمات ، بشرط أن يحسن استخدامه .

ا — نظرية العجز المقصود

٦٠٢ — بحث هذه النظرية السير وليم بفردج (W.Beveridge) على أساس نظريات اللورد كينز ، ورأى أن عجز الميزانية وسيلة لانعاش الاقتصاد فى حالة البطالة ، والوصول به إلى مرحلة العمالة الكاملة . فهو يساعد على تحريك الاقتصاد الراكد .

العجز كوسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد :

٦٠٣ — اهتم اللورد كينز بالبطالة ، ورأى فيها — كما سبق القول — اختلال التوازن الأساسى ، لا بسبب نتائجها الاجتماعية فحسب ، وإنما بسبب نتائجها الاقتصادية أيضا ، إذ تفقد البلاد بسببها كثيراً من الثروات ، وقد قدر الأستاذ (Kaldor) ما فقدته انجلترا بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنويا (بنقود ما قبل الحرب) . وفى هذا يكمن العجز الحقيقى الذى تعانى منه البلاد الرأسمالية . وتخفيضه يتطلب أن تقوم الدولة بالانفاق والاستثمار الذى يعزف الأفراد عن القيام به إذا تركوا وشأنهم .

وتدخل الدولة هذا يتطلب أمرين :

(الأول) العمل على زيادة طلب الأفراد الكلى على السلع والخدمات لتحريك الآلة الاقتصادية .

(الثانى) القيام باستثمارات ليمكن مواجهة الزيادة فى الطلب بزيادة فى الانتاج وكلا الأمرين يستلزم زيادة النفقات العامة وانقاص الإيرادات ، لأن انقاص الضرائب يترك فى أيدى الأفراد أموالا يستطيعون بواسطتها زيادة استهلاكهم ، كما أنه يخفف

أعباء المشروعات مما يزيد في نشاطها ، وزيادة الإعانات والمساعدات التي تمد بها الدولة ذوي الدخل المحدود تزيد من طلبهم للسلع والخدمات ، والتجاء الدولة إلى القروض يمكنها من تحريك المبالغ التي يدخرها الأفراد وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة . هذه الوسائل من شأنها أن تحدث عجزاً في الميزانية ، ولكن هذا العجز هو الوسيلة لدفع عجلة الانتاج إلى العمل والتخلص من البطالة بالتدريج ، ولذلك فهو عجز مقصود لنتائجه المفيدة .

العودة إلى توازن الميزانية :

٦٠٤ — هذا العجز المقصود في الميزانية يمكن إذن من التخلص من العجز الاقتصادي الناتج من البطالة وفتور النشاط الاقتصادي . وإذا عاد التوازن الاقتصادي فإنه يميل إلى أن يعيد من نفسه توازن الميزانية . ذلك أن التوسع في الاستهلاك والاستثمار يؤدي إلى زيادة الانتاج ، وارتفاع الدخل القومي ، وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة حصيلة الضرائب . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يؤدي اختفاء البطالة إلى توقف الإعانات التي تدفعها الدولة ، وفي هذا وفر في النفقات .

ولا تستهلك زيادة الدخول كلها ، بل يدخر جزء منها ، يدفع به نمو النشاط الاقتصادي نحو الاستثمار ، وتأخذ الاستثمارات الخاصة في الحلول محل الاستثمارات العامة التي كانت قد حلت محلها أثناء فترة الركود ، وهكذا تزداد إيرادات الدولة ، بينما تقل نفقاتها ويأخذ عجز الميزانية في الاختفاء شيئاً فشيئاً ، حتى يعود التوازن إليها .

على أنه لا تجب المبالغة في التفاؤل فيما يتعلق بالرجوع إلى حالة التوازن . فهو يفترض من جهة أن القوة الشرائية التي خلقتها الدولة لم تتجاوز الحد الأقصى الذي يتطلبه الإنتاج القومي عندما يصل إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومن جهة أخرى ينبغي أن يتوقف عجز الميزانية عندما يبلغ مستوى العمالة حده الأقصى وإلا عظم خطر

التضخم عندئذ ، لأنه فى هذه الحالة بينما تزداد القوة الشرائية نتيجة متابعة التضخم ، لا يزيد الإنتاج وعرض السلع ، إذ المفروض أن عوامل الإنتاج التى كانت فى حالة بطالة تعمل كلها الآن ، من هذا يتضح أن سياسة العجز المقصود يجب أن يكون لها حدود تقف عندها ولا تجاوزها .

ب — حدود العجز المقصود :

٦٠٥ — يتضح مما سبق أنه ليس لمبدأ العجز المقصود ذلك الطابع العام المطلق الذى يعطيه له أحيانا بعض من لا يفهمونه . وليس المقصود منه أن يحل محل فكرة توازن الميزانية بشكل عام ودائم ، إذ لا يزال توازن الميزانية هو الأصل فى نظر المالية العامة الحديثة أيضاً ، ولكنها لا ترى فيه ما تراه المالية العامة التقليدية من أنه قاعدة مطلقة لا يجوز المساس بها ، وإنما ترى فيه قاعدة يرد عليها الاستثناء ، وأهمه العجز المقصود .

والعجز المقصود له حدود ، إذ ينبغى ألا يكون دائما ، ولا يجوز تركه دون رقابة وسنتكلم فيما يلى عن هذين القيدين .

١ — لا يجوز أن يكون العجز دائماً :

٦٠٦ — الدور المطلوب من العجز المقصود أن يقوم به هو إعادة النشاط إلى الاقتصاد الراكد . وإذا ما عاد النشاط إلى الاقتصاد ، فإن النفقات الاستثنائية التى استعملت فى الاستثمارات العامة يجب انقاصها بالتدريج ، كما تجب إزالة ما كان قد أجرى على الضرائب من تخفيض ، والعمل على إعادة التوازن إلى الميزانية .

ويرى السير وليم بفردج أن تتوسع الدولة فى نفقاتها العامة ، دون أن يوقفها عجز ميزانيتها ، حتى تصل إلى اللحظة التى تتحقق فيها العمالة الكاملة ، أى حتى لا يكون

هناك عامل متعطل (فيما عدا احتياطى البطالة الذى يحدده بمقدار ٣٪ من مجموع العمال).

ويميز اللورد كينز بين نوعين من التضخم ، فاذا كان الاقتصاد القومى فى حالة قصور فى العمالة ، حيث يكون هناك عمال عاطلون، ورءوس أموال وآلات عاطلة ،فان التضخم يكون مفيدا ، إذ يترتب عليه زيادة الطلب ، مما يؤدى إلى استخدام العمال ورءوس الأموال والآلات العاطلة ، ولكن إذا بلغ الاقتصاد حد العمالة الكاملة ،أى إذا استخدمت جميع عناصر الانتاج العاطلة ، أصبح التضخم ضارا ومدمرا .

فالبطالة إذن هى إشارة البدء فى استعمال العجز المقصود وإذاما أخذت فى الانحسار وبلغت حدها الأدنى وجب البدء فى اتخاذ الوسائل السابق ذكرها (انقاص نفقات الاستثمار الاستثنائية،وإزالة تخفيض الضرائب)دون أن نخشى اختلال توازن الميزانية .

غير أن تطبيق هذه القواعد عملا مسألة دقيقة ، ولا يجب انتظار حدوث البطالة لكى نضع وسائل مكافحتها موضع التنفيذ . ولما كان تباطؤ الأعمال وانكماش حجم المعاملات ، هى أولى العلامات التى تنذر بحدوث البطالة ، إذ تؤدى إلى نقص مقابل فى الانتاج ، فقصور فى العمالة ، فإنه يكفى مجرد ظهور هذه العلامات الأولية للانكماش الاقتصادى لكى تبدأ الدولة فى استعمال وسائل التدخل التى تنصح بها نظرية العجز المقصود وهى زيادة القوة الشرائية وتحريك الاستثمارات ، بشرط ألا يكون الانكماش راجعا إلى عدم كفاية المواد الأولية ، أو اليد العاملة ، أو قدم الآلات ، وما إلى ذلك ومهما يكن الأمر ، ينبغى ألا تغيب عن البال الصفة المؤقتة للعجز المقصود وضرورة العودة إلى توازن الميزانية بمجرد أن يتحقق توازن الاقتصاد القومى ، وإذا كانت عودة التوازن إلى الميزانية من شأنها أن تحدث من تلقاء نفسها، إلا أنه لا يجب مع ذلك أن نبالغ فى التفاؤل .

٢ – لا يجوز ترك العجز دون رقابة :

٦٠٧ — أن الطريقة التى يعود بها التوازن إلى الميزانية من تلقاء نفسه ، والتى وصفناها فيما سبق ، صحيحة ، ولكنها لكى تكون مجدية ، لا يجب أن يكون قد بولغ فى أحداث العجز ، وان تكون زيادة النفقات العامة ، وخلق القوة الشرائية متناسبتين مع عناصر الانتاج العاطلة ، التى يراد بعث النشاط فيها ، ولذلك فانه من الضرورى ألا تتجاوز القوة الشرائية التى توجدها الدولة بإمكانيات الإنتاج متى عاد إلى مستوى العمالة الكاملة، ومما لاشك فيه أن الاستثمارات العامة نفسها تميل إلى زيادة مستوى الانتاج ، ولكن الإنتاج لايزيد إلى غير حد،أو على الأقل لايمكن أن تتجاوز سرعة زيادته حدا معينا ، إذا راعينا إمكانيات اليد العاملة والمواد الأولية ورءوس الأموال فى البلاد .

فالعجز المقصود إذن لا يجب أن يتجاوز حدا معينا ، وهذا الحد يمكن قياسه نظريا بمقدار اليد العاملة التى لا تجد عملا ، والآلات المتوقفة ، والمواد الأولية التى لا تجد من يريد أن يستعملها . ولكن من الصعب تحويل هذا كله إلى أرقام تدل تماما على مايجب استخدامه من مبالغ فى الاستثمار ، وعلى القدر الذى يجب خلقه من قوة شرائية مناسبة للبطالة الموجودة،ولذلك فمن الضرورى أن يقترن التدخل بالحكمة، وكلما أخذنا فى استخدام وسائل العجز المقصود كلما أخذ هذا الابهام يتبدد ، إذ يكون القائم بالتدخل قد اكتسب خبرة وأمكنه عمل مقارنات تفيده . وكلما ازداد التحليل الاقتصادى دقة وبخاصة ماتعلق منه بالحسابات القومية .

واستعمال العجز المقصود لا يكون مستطاعا دون أن تكون هناك ميزانية

قومية [1] على درجة كبيرة من الدقة ، وهذا يتطلب أيضاً أن يكون لدى الدولة جهاز للرقابة على البنوك والائتمان ، والتداول النقدى بوجه عام . وقد قامت جميع الدول الحديثة بإنشاء رقابة من هذا النوع بدرجات مختلفة .

وقد وقفت دقة سياسة العجز المقصود فى سبيل قبول فكرتها من كثير من الكتاب ، ولكن فائدتها مع ذلك لا يمكن انكارها [2] .

المطلب الرابع

تحضير الميزانية فى الجمهورية العربية المتحدة

٦٠٨ – قبل بدء السنة المالية بمدة كافية (فى أوائل يناير) يرسل وزير الخزانة المركزى [3] إلى مختلف الوزارات منشوراً دوريا طالباً إليها موافاته بتقديرات

---

(١) راجع ص ٤١٥ فيما سبق .

(٢) M. Duverger, Institutions Financières. p. 279-292.

(٣) كان وزير الخزانة يطلق عليه « وزير المالية » حتى أوائل سنة ١٩٥٨ ، حيث أنشئت الجمهورية العربية المتحدة ، فأطلق عليه وزير الخزانة فى القرار الجمهورى رقم ٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٦ مارس بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء بالإقليمين السورى والمصرى .

ويشرف على الشئون المالية فى الجمهورية العربية المتحدة حسب النظام الحالى (طبقاً للقرارات الجمهورية رقم ١٢٩٩ و ١٣٠١ و ١٣٠٢ لسنة ١٩٥٨) ثلاثة وزراء : وزير مركزى ؛ ووزيران تنفيذيان ، لكل إقليم وزير .

ويتولى الوزير المركزى الإشراف على شئون وزارة الخزانة المركزية ، وعلى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية ، ويكون مسئولا عن مباشرة مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية ، ويقدم إليه مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة بإقليمى الجمهورية ، كما يتولى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة لوزارته ، ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

وقد بين قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية ومن بين اختصاصاتها : مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات الملحقة والمستقلة والمؤسسات العامة ، واعداد الميزانية العامة للجمهورية ، وعرضها على رئيس الجمهورية لإصدارها (م ١ – ثانياً من القرار الجمهورى المذكور) .

الميزانية الخاصة بها للسنة المالية القادمة ، ومبيناً به التعليمات التي يجب أن تراعى في تحضير التقديرات ، على أن تصل لوزارة الخزانة تقديرات الإيرادات قبل أول مارس ، وتقديرات المصروفات قبل آخر مارس .

وكل وزارة مقسمة إلى ديوان عام ومصالح ،وفروع لهذه المصالح ، وكل فرع يقوم بتقدير إيراداته ومصروفاته ويرسلها للمصلحة التابع لها ، وترسل كل مصلحة تقدير إيراداتها ومصروفاتها إلى الوزارة التي تتبعها [1] ، وتشكل في كل وزارة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من يقوم مقامه لإعداد تقديرات ميزانية الوزارة على الأسس المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والمنشورات المالية ، ويمثل فيها الإدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة والإدارة العامة لترتيب الوظائف بديوان الموظفين ، وتدعى هذه اللجان إلى الانعقاد قبل شهرين على الأقل من الموعد الذي تحدده اللوائح والمنشورات المالية لتقديم التقديرات إلى كل من وزارة الخزانة وديوان الموظفين ويشترك في هذه اللجان أيضاً المراقب المالي للوزارة المختصة [2] .

٦٠٩ — وتتجمع جميع التقديرات في الإدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ، فتفحصها وتناقشها مع مختلف الوزارات والمصالح ، ثم ترتبها مكونة منها مشروع

= أما الوزير التنفيذي فمسئول عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح في جميع أعمال الوزارة في الإقليم ، وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ، كما يقوم بالعمل على تنفيذ البرنامج التخطيطي المذكور ، الذي يضعه الوزير المركزي ويعتمده رئيس الجمهورية ، ويقدم الوزير المركزي تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها (قرار جمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨) .

(١) ينص قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٣١ على أن اقتراحات المصروفات التي يتأخر ورودها إلى وزارة المالية لا يلتفت إليها ، ولوزارة المالية أن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التي لا ترسل تقديرات مصروفاتها في الوقت المحدد على أساس ميزانيتها للسنة الجارية ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها في خلال السنة .

(٢) كانت هذه الوظيفة تعرف باسم « السكرتير المالي » .

الميزانية ، ويلاحظ كما سبق القول أن اعتمادات النفقات تدرج فى الميزانية الموحدة وميزانية إقليم مصر ، موزعة على الأبواب الآتية :

(١) الباب الأول : مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

(٢) الباب الثانى : مصروفات عامة .

(٣) الباب الثالث : أعمال جديدة .

وتقسم هذه الأبواب إلى بنود وأقسام بنود تقررها وزارة الخزانة ، ولا يجوز إدخال أى تعديل عليها إلا بعد الترخيص بذلك منها . أما تقسيم الميزانية إلى أبواب فلا بد من أن يقره مجلس الأمة .

أما ميزانية الاقليم السورى فتدرج فيها اعتمادات النفقات موزعة على أربعة أبواب : (١) المرتبات وتوابعها ، (٢) النفقات العامة ، (٣) النفقات الخاصة ، (٤) الديون .

ويطبق هذا النظام على جميع أقسام الميزانية ، ماعدا القسم الخاص بوزارة الحربية (ويدخل فى الميزانية الموحدة) إذ يجوز أن تجمع فيه (دون تقسيم إلى الأبواب السابق ذكرها) اعتمادات مصروفات تلك الوزارة ويكون التوزيع منه بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض وزير الحربية (القانون رقم ٢٧٣ لسنة ١٩٥٦) ويرسل مشروع الميزانية إلى اللجنة المالية بوزارة الخزانة مشفوعا بمذكرة تفسيرية . وتتكون اللجنة المشار إليها من وزير الخزانة ووكلائها ، ومن مراقب الميزانية ومراقب المستخدمين والمعاشات ، وبعد أن تفحص اللجنة المشروع يرفعه الوزير إلى رئيس الجمهورية ، مرفقاً ببيان يحتوى على عرض عام لمشروع الميزانية الموحدة وميزانية كل من الاقليمين ، والميزانيات المستقلة والملحقة بكل ميزانية من الميزانيات الثلاث ويبين أهم أوجه الاختلاف بين تقديرات الإيرادات والمصروفات فى هذا المشروع وبين تقديرات إيرادات ومصروفات السنة السابقة ، ويستعرض فيه أهم تطورات الاقتصاد

العالمي في السنة المنقضية ، والحالة الاقتصادية والمالية في كل من إقليمى الجمهورية . ويعتبر هذا البيان من أهم الوثائق المالية للدولة .

٦١٠ – وفى رئاسة الجمهورية يعرض المشروع على لجنة الشئون التشريعية بها [١] ، لبحث المبادىء العامة للميزانية الموحدة ، وميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومى بإقليم مصر ، ومشروعات الإنماء الاقتصادى بإقليم سوريا ، وباقى الميزانيات المستقلة والملحقة ، ويبسط وزير الخزانة المركزى مبادىء وبنود كل ميزانية ، ويقوم الأعضاء بدراستها ، كل فى اختصاصه ، أما الوزراء المركزيون الذين لا يشتركون فى اللجنة ، فيقدم كل منهم تقريراً عن نتيجة دراسته لمشروع الميزانية الخاصة بوزارته إلى وزير الخزانة المركزى لعرضه على اللجنة فى اجتماعها . وينص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ ، على إرسال مشروع الميزانية إلى مجلس الأمة بعد إقراره من رئيس الجمهورية لبحثه و اعتماده (م٣٢)[٢]

---

(١) نص على تشكيل هذه اللجنة فى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ فى شأن الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجالس التنفيذية (م ٢) ، وهى تختص بدراسة مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية الخاصة بالميزانية (م ٣) ، وهى مكونة من بعض الوزراء المركزيين ، ويرأسها أحد نواب رئيس الجمهورية . (أنظر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٩٦ لسنة ١٩٥٨ بشأن تشكيل هذه اللجنة وغيرها من اللجان الوزارية) ، وقد صدرت بعد ذلك قرارات جمهورية أخرى تضم إليها وزراء آخرين .

(٢) كان مشروع الميزانية ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، يرسل بعد أن توافق عليه لجنة المالية بوزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، إلى مجلس الوزراء لفحصه وإجراء ما يراه من تعديلات ثم يقدمه الوزير إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصه واعتماده .

أما فى ظل دستور فترة الانتقال فكان مجلس الوزراء ، بعد فحص مشروع الميزانية والموافقة عليه ، يصدر قانون ربط الميزانية ، إذ أنه كان يتولى السلطة التشريعية طبقاً للمادة ٩ من الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، كما أنه كان يتولى سلطات رئيس الجمهورية ، طبقاً للقرار الصادر فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ .

وفى ظل دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ ، كان مشروع الميزانية يرسل إلى مجلس الأمة بعد إقراره من رئيس الجمهورية ، لبحثه واعتماده (المادتان ١٠٠ و١٠١ منه) .

وقد نقل الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة هذه القواعد نفسها فى مادتيه ٢١ و٣٢ على أنه إلى حين انعقاد مجلس الأمة ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الميزانية بقرار منه بعد موافقته عليه .

المبحث الثانى

اعتماد الميزانية

(Le vote du budget)

مقدمة

٦١١ — بعد أن تنتهى وزارة المالية (الخزانة) من تحضير مشروع الميزانية ويقره مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، حسب نظام الحكم ، يعرض على البرلمان لفحصه واعتماده .

والبرلمان فى معظم الدول مكون من مجلسين : مجلس أدنى (مجلس النواب فى كثير من الدول ، ومجلس العموم فى انجلترا ، والجمعية الوطنية فى فرنسا) . ومجلس أعلى (مجلس الشيوخ فى كثير من الدول[1]، ومجلس اللوردات فى انجلترا) . والقاعدة العامة أنه فى المسائل التشريعية العادية تتساوى سلطة كل من المجلسين ، أما فى المسائل المالية ، وعلى الأخص مسائل الميزانية ، فلمجلس النواب سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ . فالميزانية تعرض عليه أولا لفحصها واعتمادها ، وتقيد بعض الدول فوق ذلك حق المجلس الأعلى فى تعديل القوانين المالية ورفضها ، فمجلس اللوردات فى انجلترا مثلا ليس له منذ سنة ١٩١١ ، حق التعديل أو الرفض ، ويقتصر حقه على النقد .

وأسبقية مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى فحص الميزانية واعتمادها تعطيه عملا سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، لأن مجلس النواب يستطيع أن يطيل مدة بحثه

---

(١) كان يطلق على المجلس الأعلى فى فرنسا « مجلس الشيوخ » فى الجمهورية الثالثة، ثم أطلق عليه « مجلس الجمهورية » فى الجمهورية الرابعة (دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦) . ثم أعيد إطلاق مجلس الشيوخ عليه فى الجمهورية الخامسة الحالية (دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨) .

الميزانية حتى يقترب ميعاد بداية السنة المالية ، وبهذا لا يترك لمجلس الشيوخ من الوقت ما يكفى لفحص الميزانية فحصاً جديا يستطيع الاستناد إليه فى ضرورة إدخال تعديلات هامة عليها .

وترجع فكرة توسيع سلطة مجلس النواب فى شئون الميزانية إلى أنه أقرب من مجلس الشيوخ إلى التعبير عن رأى الأمة ، لأنه يمثل البلاد تمثيلا أكمل ، فأعضاؤه جميعا منتخبون .

وكلما ازدادت ديموقراطية الدولة كلما وسعت من سلطة المجلس الأدنى فى الشئون المالية ومسائل الميزانية ، وضيقت من سلطة المجلس الأعلى فيها ، لأنه بينما يمثل المجلس الأدنى جمهور الشعب ، يمثل المجلس الأعلى ذوى الدخول الكبيرة ، فالمجلس الأدنى أكثر ميلاً من المجلس الأعلى إلى التوسع فى الانفاق لزيادة الخدمات العامة التى يستفيد منها جمهور الشعب ، أما المجلس الأعلى فأكثر ميلا إلى الحد من النفقات العامة لأن ذلك يؤدى إلى تخفيف عبء الضرائب عن عاتق من يمثلهم .

§ ١ — اجراءات اعتماد الميزانية

٦١٢ — يخضع اعتماد الميزانية لاجراءات دستورية سريعة ، الغرض منها الانتهاء من بحث الميزانية فى الميعاد المحدد . وفى معظم الدول (عدا انجلترا التى لها قواعد وتقاليد خاصة بها) يبدأ بحث الميزانية فى لجنة الشئون المالية بمجلس النواب ، وتتكون من عدد قليل من الأعضاء ، وتمثل فيها الأحزاب المختلفة ، ويعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية جملة وتفصيلا ، ولها أن تطلب من المصالح والوزارات المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات أو مستندات ، تفيدها فى دراسة مشروع الميزانية ، ولها أن تستدعى من ترى استدعاءه من الوزراء أو الموظفين الذين ساهموا فى إعداد الميزانية لمناقشته ، وعندما يتم بحث المشروع تقدم تقريراً إلى المجلس تعرض فيه رأيها وما ترى إدخاله على المشروع من تعديلات .

٦١٣ — ويبـدأ المجلس فى فحص مشروع الميزانية على أساس تقرير لجنته للشئون المالية ، ويمر هذا الفحص بثلاث مراحل .

المرحلة الأولى ، تناقش فيها الميزانية مناقشة عادية فى جملتهـا ، ويتناول المجلس فيها سياسة الحكومة .

المرحلة الثانية : تناقش فيها الميزانية مناقشة تفصيلية ، يتناول فيها المجلس أبواب الميزانية بابا بابا . مبتدأ بالنفقات ، لأن الدولة ، (فيما عدا ماسبق قوله)[١] ، بخلاف الأفراد ، تقدر نفقاتها أولا ، ثم تعمل على تدبير الإيرادات اللازمة لسدادها. ويقترع المجلس على كل باب بمجرد الفراغ من مناقشته ، حتى إذا انتهى من ذلك تبدأ المرحلة الثالثة وفيها يقترع المجلس على مشروع الميزانية فى جملته .

٦١٤ — وعلى أثر إقرار مجلس النواب لمشروع الميزانيـة يحيله إلى مجلس الشيوخ ، فيمر بنفس المراحل السابقة ، وبعد اعتماد المجلسين لمشروع الميزانية يصدر قانون ربط الميزانية ، يبين فيه رقم النفقات ورقم الإيرادات ثم يتبعه جدول النفقات ثم جدول الإيرادات .

§ ٢ — تعديل الاعتمادات ورفض مشروع الميزانية

٦١٥ — تعديل الاعتمادات بواسطة البرلمان إما أن يكون **اسميا** بزيادة أو انقاص مبلغ ضئيل مثل جنيه واحد والغرض منه لفت نظر الحكومة لإعادة تنظيم بعض المرافق العامة ، وإما أن يكون **فعليا** بالزيادة أو النقصان لإلزام الحكومة بإجراء الإصلاح ، ولا يترتب على مجرد الإنقاص منع نشوء دين النفقات فى ذمة الخزانة العامة ، وإخراج الموظفين من الخدمة ، أو تعديل المرتبات ، بل يجب لذلك اتباع الإجراءات التى نصت عليها القوانين ، والوزراء ملزمون باتخاذ الأعمال القانونية اللازمة لتحقيق ذلك ، وإلا وجبت عليهم الاستقالة ، أو حل مجلس النواب .

---

(١) يراجع الفقرة ٥٨٩ ص ٤٦٩ فيما سبق .

٦١٦ — أما رفض مشروع الميزانية بأكمله فيؤدى إما إلى استقالة الوزراء أو طلب حل مجلس النواب ، ولكن لا يترتب عليه عدم وجود ميزانية ، وإلا عمت الفوضى إذ لا يمكن الحكم بدون ميزانية .

§ ٣ — اعتماد الميزانية فى انجلترا

٦١٧ — فى انجلترا يدرس مجلس العموم بأكمله تحت اسم « لجنة عموم المجلس » (Committee of the whole House) مشروع الميزانية دون دراسة تمهيدية فى لجنة برلمانية خاصة ، ويتخذ المجلس لذلك صفتين « لجنة عموم المجلس للمصروفات » (Committee of Supply) و « لجنة عموم المجلس للايرادات » (Committee of Ways and Means) ويلقى وزير المالية فى شهر أبريل بيانه عن الميزانية أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للايرادات » .

وتجرى فى المجلس ثلاث قراءات لمشروع ميزانية المصروفات : الأولى والثانية أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للمصروفات » والثالثة أمام المجلس منعقداً فى جلسته العادية المناقشة فيما سبق أن وافق عليه فى اجتماعه كلجنة .

كذلك تجرى ثلاث قراءات لمشروع ميزانية الإيرادات : اثنتان منها أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للايرادات » والثالثة أمامه منعقداً فى جلسته العادية .

وبعد إقرار مجلس العموم للميزانية ترسل إلى مجلس اللوردات لمجرد التصديق عليها (فى مدة شهر) وتجرى أمامه تلاوة واحدة لميزانية المصروفات وأخرى لميزانية الإيرادات ، وذلك دون بيان وزارى .

وتحدد لائحة مجلس العموم عدد الجلسات التى تنظر فيها ميزانية النفقات ، كذلك يحدد المجلس أيضاً تاريخاً معيناً للانتهاء من مناقشة ميزانية الإيرادات ، وإذا حل

الميعاد أقفل الرئيس باب المناقشة ، وأجرى الاقتراع على الأبواب الباقية دون مناقشة .

ولأعضاء مجلس العموم حق اقتراح تخفيض النفقات دون زيادتها ، وليس لهم اقتراح زيادة الإيرادات وإذا أرادوا تخفيضاً فى مورد وجب عليهم تعويضه بزيادة فى مورد آخر .

ويلاحظ أن بحث الميزانية وتقريرها يتم فى انجلترا بعد بداية السنة المالية وهذا يفسر نظام الاعتمادات الجزئية الذى تجرى عليه انجلترا (١) .

§ ٤ — اعتماد الميزانية فى فرنسا

٦١٨ — كان دستور سنة ١٩٤٦ يمنع أعضاء البرلمان من طلب زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة الميزانية ، ولم يكن لمجلس الجمهورية فيها سوى دور استشارى ، وكان يكفى إذا رفض مشروع الميزانية أن تقره الجمعية الوطنية للمرة الثانية بأغلبية عادية لينفذ .

أما دستور سنة ١٩٥٨ فينص على عرض مشروع الميزانية على الجمعية الوطنية أولا (م ٣٩) ، ولا تقبل من أعضاء البرلمان اقتراحات أو تعديلات لمشروع الميزانية إذا ترتب على الموافقة عليها نقص فى الإيرادات العامة أو تقرير نفقة جديدة أو زيادتها (م ٤٠)

وإذا لم تنته الجمعية الوطنية من القراءة الأولى للمشروع وإبداء رأيها فيه فى ظرف أربعين يوماً من تاريخ إيداعه لديها ، أرسلته الحكومة لمجلس الشيوخ ، ويجب عليه أن يصوت عليه فى ظرف خمسة عشر يوما ، وإذا لم يتفق المجلسان على نص موحد فلرئيس الوزراء أن يطلب اجتماع لجنة مختلطة لكى تضع نصا موحدا على ما لم يتفق

---

(١) راجع الفقرة ٦٢٤ ص ٤٩٦ فيما يلى :

عليه المجلسان ، ويطرح المشروع الذى أعدته اللجنة للتصويت عليه فى كل من المجلسين بواسطة الحكومة ، ولا يقبل إدخال أى تعديل عليه إلا بعد موافقة الحكومة ، فإذا لم تصل اللجنة المختلطة إلى اختيار نص موحد ، أو إذا لم يوافق المجلسان على النص المقترح ، فللحكومة بعد قراءة جديدة للمشروع فى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، أن تطلب من الجمعية الوطنية البت فى الأمر ، وللجمعية عندئذ أن توافق على النص الذى أعدته اللجنة المختلطة ، أو النص الذى صوتت عليه أخيراً بعد إدخال تعديل أو أكثر مما رأى مجلس الشيوخ إدخاله عليه ، إذا استدعى الأمر ذلك .

وإذا لم ينته البرلمان من إقرار المشروع فى ظرف سبعين يوماً ، أمكن تنفيذه بواسطة أمر (Ordonnance) .

وإذا لم يودع المشروع لدى الجمعية الوطنية قبل بداية السنة المالية بمدة كافية لمناقشته وإصداره ، فإن للحكومة أن تطلب من البرلمان على وجه السرعة الإذن بجباية الضرائب ، ولها أن تفتح بمرسوم الاعتمادات الخاصة بالمرافق التى يوافق عليها البرلمان [1] .

§ ٥ — اعتماد الميزانية فى الجمهورية العربية المتحدة

دستور مصر لسنة ١٩٢٣ .

٦١٩ — كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بنظام المجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب (م ٧٣) ، وكان ينص على أن تقدم الميزانية إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها (م ١٣٨) ، وعلى أن تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا (م ١٣٩) ، وكانت الميزانية تحال على لجنة

(١) يلاحظ أن إيداع مشروع الميزانية لدى الجمعية الوطنية أمر فى يد الحكومة تستطيع أن تقدم تاريخه أو تؤخره .

الشئون المالية بالمجلس، فتقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلا، وكان لها الحق فى استدعاء من ترى استدعاءه من الوزراء والموظفين الذين قاموا باعداد الميزانية لمناقشتهم ، وكان لها أن تدخل على المشروع ماترى من تعديلات ثم تقدم تقريرا بوجهة نظرها إلى المجلس ويناقش المجلس الميزانية على أساس هذا التقرير .

وتمر المناقشة فى المجلس بثلاث مراحل :

(ا) مناقشة عامة — تتناول سياسة الحكومة والميزانية بوجه عام .

(ب) مناقشة تفصيلية — كان الدستور ينص على أن تجرى على أبواب الميزانية بابا بابا ويؤخذ الرأى على كل باب على حدة بعد الانتهاء من مناقشة (م ١٣٨ / ٢) على أن العمل قد جرى منذ ميزانية سنة ١٩٢٤ / ١٩٢٥ على عرض الميزانية على البرلمان تبعا لاقسامها التى يشمل كل قسم منها وزارة ، ويضم كل قسم الأبواب الثلاثة السابق ذكرها . وقد رأت الحكومة اتباع هذه الطريقة حتى تكون رقابة البرلمان أعم وأوضح ووافقت عليها لجنة الشئون المالية بمجلس النواب .

(ح) ثم يلى ذلك اقتراع المجلس على مشروع الميزانية بأكمله .

وبعد انتهاء مجلس النواب من إقرار المشروع كان يحيله إلى مجلس الشيوخ حيث يمر بنفس المراحل السابقة . وكان إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فانه يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة (م ١٦٦) .

وبعد أن يعتمد البرلمان الميزانية العامة للدولة ، يأخذ فى نظر الميزانيات الملحقة والمستقلة متبعا الطريقة نفسها ، فتمر أولا بلجنة الشئون المالية بكل مجلس ، ماعدا ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية فكانت تمر بلجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بكل من المجلسين .

وبعد انتهاء البرلمان من اعتماد كل ميزانية يصدر قانون خاص يربطها وهو قانون من حيث الشكل لا من حيث الموضوع كما سبق أن رأينا (١) .

دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦

٦٢٠ — نص هـذا الدستور على مجلس واحد هو مجلس الأمة (م ٦٥) ، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة (م ١٠١) ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) ، قبل انتهـاء السنة الماليـة بثلاثة اشهر على الأقل لبحثها واعتمادها وتقر الميزانية باباً باباً .

على أننا نجد فى هذا الدستور نصاً جديداً لم يكن موجوداً فى دستورسنة١٩٢٣ ، هو نص الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه الذى جاء به . « ولايجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحـكومة » . وقد كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى للبرلمان الحق فى تعديل مشروع الميزانية دون اشتراط موافقة الحـكومة على التعديل فدستور سنة ١٩٥٦ يقيد سلطة مجلس الأمة بالنسبة لاعتماد الميزانيـة ، ولم تنشر أعمال تحضيرية أو مذكرة إيضاحية لهذا الدستور حتى يمكن الوقوف منها على أسباب الأخذ بهذا الحـكم ، ولعل واضع الدستور أراد أن يحافظ على تناسق الميزانية ، أو أنه أشفق من أن تؤدى التعديلات التى يدخلها المجلس على المشروع إلى الوقوف فى سبيل تحقيق أهداف الحـكومة الاجتماعية والاقتصادية .

على أن الاتجاه الحديث فى كثير من الدول هو نحو الحد من حق المجالس النيابية فى إدخال تعديلات على مشروع الميزانيـة ، كما سبق أن رأينا عند دراسة اعتماد الميزانية فى انجلترا وفى فرنسا (دستور سنة ١٩٥٨) (٢) .

---

(١) راجع الفقرة ٥٢٦ وما بعدها ص ٤١٨ وما بعدها فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٦١٧ ص ٤٩٢ والفقرة ٦١٨ ص ٤٩٣ فيما سبق .

وتصـدر كل من الميزانية العـامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة بقرار من رئيس الجمهورية بدلا من أن تصدر بقانون كما كان ينص دستور سنة ١٩٢٣ ، وقد سبق أن انتقدنا هذه الطريقة .

دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لسنة ١٩٥٨ :

٦٢١ – أعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة ، فنص على مجلس واحد هو « مجلس الأمـة » (م ١٣) [1] يعرض عليه مشروع الميزانيات العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية بابا بابا . ونص هذا الدستور أيضاً على أنه لا يجوز لمجلس الأمة اجـــراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحـكومة (م ٣٢ و ٣٤) .

§ ٦ - الفرق بين اعتماد البرلمان للايرادات واعتماده للنفقات

٦٢٢ — يختلف اعتماد البرلمان للايرادات فى طبيعته عن اعتماده للنفقات ، فهو بالنسبة للايرادات **إجازة** لتحصيلها ، أما بالنسبة للنفقات فهو **إجازة وتخصيص** إجازة إنفاق المصروفات ، وتخصيص الرقم المقدر لـكل باب لنوع النفقات المعين له هذا الرقم ، ولهذا السبب لا تحتاج الحـكومة إلى إذن من البرلمان لجباية ما يزيد من الإيرادات عن الرقم المقدر لـكل نوع منها ، أما النفقات فعلى العـكس من ذلك ؛

---

(١) تنص م ١٣ من دستور سنة ١٩٥٨ على أن : « يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة يحدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية ، ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى » .

لا يجوز تجاوز الرقم المعين لكل نوع منها ، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا بإذن سابق من البرلمان .

يضاف إلى ذلك أن إذن البرلمان بالنسبة للايرادات هو الشرط الضرورى لنشوء الدين المالى فى ذمة المكلفين لصالح الدولة ، ولكنه يتضمن أيضاً إلزام عمال الخزانة بالقيام بالتحصيل . أما بالنسبة للنفقات فليس إذن البرلمان سوى شرط لتحقيقها ولكنه لا يتضمن إلزام الوزراء إنفاق جميع النفقات المقدرة .

يتضح مما سبق أن تخصيص اعتمادات النفقات يقيد من حرية الحكومة فى توزيع الرقم الكلى للنفقات على أوجه الانفاق بطريقة تخالف التوزيع الوارد بالميزانية . وكلما توسعت الدولة فى تقسيم النفقات فى الميزانية ، كلما ضاق مدى حرية الحكومة فى توزيعها ، وعلى العكس من ذلك كلما قل تقسيم النفقات ، كلما اتسع مدى حرية الحكومة فى التوزيع . ولهذا كلما قويت سلطة البرلمان كثر تقسيم النفقات فى الميزانية أما إذا ازدادت قوة السلطة التنفيذية ، كما فى الدول الدكتاتورية ، قل تقسيم النفقات

§ ٧٨ — الميزانيات الشهرية

٦٢٣ — الميزانية عمل « تقدير وتنبؤ » ولذا ينبغى أن يكون اعتماد البرلمان لها سابقا على تنفيذها ، تلك قاعدة تعرف بقاعدة « أسبقية الاعتماد على التنفيذ » .

ولكن قد لا يتمكن البرلمان ، وهذا كثير الحدوث ، من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية وفى هذه الحالة تلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية (Douzièmes provisoires) أو الميزانيات المؤقتة (budgets provisoires) ذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات ، وانفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر ، حتى إذا انتهى اعتماد

الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية سنوية لاثنى عشر شهراً . وهذه الطريقة تتبعها فرنسا وإيطاليا ، وفى هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغاً إجمالياً دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة اسبقية الاعتماد على التنفيذ .

§ ٨ – الاعتمادات الجزئية

٦٢٤ – أما فى انجلترا فيستعملون نظام « الاعتمادات الجزئية » (Votes on account) وذلك بأن يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للحربية والبحرية والمصالح المدنية إلى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة فى أغسطس) ويصرح بأخذها من الخزانة أو باقتراضها من بنك انجلترا .

وتستعمل هذه الطريقة فى بلجيكا أيضاً .

§ ٩ – العمل بالميزانية القديمة

(Reconduction du budget précédent)

٦٢٥ — وفى الجمهورية العربية المتحدة ، إذا لم يتمكن مجلس الأمة من اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة، وتستعمل هذه الطريقة إلى حد ما فى جمهورية ألمانيا الغربية (م ١٠٩ من دستور بون) .

وقد كان الدستور المصرى لسنة ١٩٢٣ يحتوى على نص بهذا المعنى هو المادة ١٤٢ . فقد جاء بها « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة [١] » . كذلك نص دستور

---

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص (م ٢/١٤٢) على أنه إذا أقر مجلس النواب ومجلس الشيوخ بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً (بقرار يصدره مجلس الوزراء) .

جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ فى المادة ١٠٢ منه على أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلا نجد به نصاً مماثلا .

ويصدر قرار من وزير الخزانة المركزى بالعمل مؤقتاً بميزانية السنة المنقضية ، ولا يعنى العمل بالميزانية القديمة تطبيقها بحذافيرها ، وإنما تطبق مع بعض القيود التى ينص عليها قرار وزير الخزانة (١) .

---

(١) من القيود التى ترد عادة فى قرار وزير الخزانة بالعمل بالميزانية القديمة ما يأتى :

(أ) فيما يتعلق باعتمادات المرتبات والأجور .. (الباب الأول) :

اعتبار كل ما تم من إلغاء أو تخفيض فى الدرجات أثناء السنة المالية المنقضية قائما ، وكذلك كل ما تقرر من إنشاء أو تحسين فى درجات الوظائف خلال السنة المذكورة بقرار من السلطة المختصة .

اعتبار ما اقترح إلغاؤه ، أو تخفيض درجاته ، من الوظائف ، أو وظائف المستخدمين باليومية وما اقترح إلغاؤه أو تخفيضه من الرواتب ، فى مشروع الميزانية الجديدة ، قد تم إلغاؤه أو تخفيضه وقف شغل جميع الوظائف الخالية سواء عن طريق التعيين أو الترقية ، حتى تصدر الميزانية الجديدة .

عدم منح راتب جديد ، ولا زيادة راتب موجود ، إلا إذا كان قد سبق اعتماد ذلك بقرار جمهورى خاص .

(ب) وفيما يتعلق بالأعمال الجديدة (الباب الثالث) :

عدم الاتفاق أو الارتباط بما اقترح من الأعمال الجديدة للمرة الأولى فى مشروع الميزانية الجديدة إلا بعد اعتماد الميزانية .

اعتبار الأعمال المعتمدة فى الميزانية القديمة ملغاة إذا لم يكن قد شرع فيها ، أما إذا كان قد شرع فيها ، أو فتح لها اعتماد خاص خلال تلك السنة ، جاز الاتفاق على مواصلتها بشرط أن يكون الصرف فى حدود جملة التكاليف المعتمدة لكل عمل ، وفى حدود نسبة معينة من الاعتماد المخصص لها فى الميزانية القديمة (٨٠ ٪ مثلا) .

وقف أى ارتباط على ما لم يتم الارتباط به من اعتمادات هذا الباب إطلاقاً .

استمرار الصرف على الأعمال التى تتجدد اعتماداتها سنة فسنة على أساس نسبة معينة من الاعتماد المخصص لها فى الميزانية القديمة (٥٠ أو ٨٠ ٪ مثلا) .

(حـ) وفيما يتعلق بالمصروفات الأخرى (الباب الثانى والأبواب الأخرى) :

استمرار الصرف على الاعتمادات الواردة فى بنود هذه الأبواب فى الميزانية القديمة بحيث

وإذا ما صدرت الميزانية الجديدة خصم ما صرف حتى صدورها من الاعتمادات الواردة بها، وأضيف ما حصل حتى صدورها لحسابها أيضاً.

§ ١٠ — الاعتمادات الإضافية (Les crédits additionnels)

٦٢٦ — قد يتضح أثناء تنفيذ الميزانية أن اعتمادات المصروفات الواردة بها غير كافية، وفى هذه الحالة تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان اعتمادات إضافية.

والاعتمادات الإضافية نوعان : —

(ا) اعتمادات تكميلية : (Crédits supplémentaires) والغرض منها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقررة فى الميزانية.

(ب) اعتمادات غير عادية : (Crédits extraordinaires) والغرض منها إنشاء خدمة عامة جديدة، أو التوسع فى خدمة مقررة فى الميزانية توسعاً تستلزمه ضرورة طارئة أو أعباء جديدة لم تكن متوقعة وقت اعتماد الميزانية، كحدوث وباء مثلا.

والاعتمادات الإضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان فى الرقابة على الميزانية إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتماداً إضافياً، ولكنها ضرورة لابد منها ما دامت

=لايزيد المنصرف فى شهر واحد عن نسبة معينة (٨٠ ٪ مثلا) من جزء من اثنى عشر جزءاً من اعتماد الميزانية القديمة.

- وذلك فيما عدا المصروفات الحتمية المترتبة على ارتباطات سابقة، فيكون إجراؤها فى حدود اعتمادات السنة الماضية وما تقضى به هذه الارتباطات.

- اعتبار ما اقترح حذفه أو تخفيضه من اعتمادات فى مشروع الميزانية الجديدة قد حذف أو خفض.

- عدم الصرف على ما اقترح درجه من اعتمادات لأول مرة فى مشروع الميزانية إلا بعد صدور قرار ربط الميزانية الجديدة.

(ى) فيما يتعلق بالإعانات : يوقف صرفها حتى يصدر قرار ربط الميزانية.

الميزانية قائمـة على التقدير. غير أن الافراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لاتستند إلى أسس سليمة (١) .

فتح الاعتمادات الإضافية بقانون :

٦٢٧ — تسرى على الاعتمادات الإضافية قاعدة الإذن البرلمانى السابق، فيجب أن يوافق عليها البرلمان قبل فتحها ، وإذا كان فى أجازة فتجب دعوته للانعقاد (٢) ،

---

(١) بلغت جملة الاعتمادات الإضافية والمنقولة فى ميزانية سنة ١٩٥٥ ــ ٥٦ : ٠٥٨ر٦٨١ر٤٧جنيها بينما بلغ ربط الميزانية العادية (بدون إضافة ميزانية مشروعات تنمية الإنتاج) ٣ر٢٢٨ مليوناً .

(٢) كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بقاعدة الإذن البرلمانى السابق ، فنص فى م ١٤٣ منه على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية . وقد احترمت الحكومات المتعاقبة هذه القاعدة فى السنوات الأولى من تطبيق الدستور ، غير أنها لم تلبث أن خرجت عليها ، وقد اتخذ الخروج عليهـا شكلين :

(الأول) فتح اعتمادات إضافية أثناء انعقاد البرلمان ، قبل الحصول على موافقته .

(الثانى) فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان ، دون أن يدعى للانعقاد .

أما الشكل الأول فقد بدأ سنة ١٩٣٦ إذ صدر مرسوم بقانون بفتح اعتماد إضافى دون أخذ موافقة البرلمان — وكان منعقداً وقتئذ — فى دور انعقاد غير عادى للنظر فى معاهدة سنة ١٩٣٦ بين انجلترا ومصر . وحاولت الحكومة بعد ذلك إثبات حقها فى فتح الاعتمادات الإضافية أولا ثم الحصول على موافقة البرلمان بعد ذلك ، واستندت على النص الفرنسى للمادة ١٤٣ من الدستور المذكورة ، فقد استخدم عبارة « موافقة البرلمان » بدل « استئذانه » ، وقالت الحكومة إن الموافقة تكون لاحقة بينما « الإذن » يكون سابقاً غير أن مجلسى النواب والشيوخ لم يوافقا على هذا التفسير ، وقالا بوجوب الاعتماد على النص العربى للمادة .

أما الشكل الثانى للخروج على قاعدة الإذن البرلمانى السابق ، فقد بدأ منذ سنة ١٩٢٧ إذ لجأت الحكومة إلى فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان دون دعوته للاجتماع ، استناداً إلى نص المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ إذ جاء بها : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » ، ولم تكن الحكومة مع ذلك تدعو البرلمان إلى اجتماع غير عادى لإقرارها كما تنص المادة ؛ بل كانت تنتظر حتى يجتمع البرلمان فى دورته العادية فتعرضها عليه . ولم تعدل الحكومات المختلفة عن هذا العمل رغم احتجاج البرلمان مراراً .

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن يصدر بها قانون أسوة بالميزانية ، ولكنه قانون من ناحية الشكل فقط ، كما سبق أن رأينا .

٦٢٨ — على أن العمل قد جرى فى مصر ، منذ دستور سنة ١٩٥٦ ، على فتح الاعتمادات الإضافية بقرار من رئيس الجمهورية ، أسوة بما جرى عليه العمل منذ ذلك الوقت من إصدار الميزانية بقرار جمهورى . فإذا احتاجت الحكومة إلى اعتماد إضافى ، قدم طلب الموافقة عليه إلى مجلس الأمة فى شكل خطاب من رئيس الجمهورية بدلا من أن يقدم فى شكل قرار جمهورى بمشروع قانون ، وهو ما يجب عمله طبقاً للقواعد الدستورية ، كما سبق أن بينا ذلك (١) .

٦٢٩ — ويبيح البعض للحكومة ، فى حالة غيبة البرلمان ، فتح اعتمادات إضافية بقرارات بقوانين تصدر من رئيس الجمهورية ، وتعرض فيما بعد على البرلمان استناداً إلى المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨ ، (١٣٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣) . وتعتبر مثل هذه الاعتمادات الإضافية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

٦٣٠ — ويسرى على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر من أبواب الميزانية (Virments) ، ما يسرى على الاعتمادات الإضافية فيجب أن يوافق عليه البرلمان (م ٣٣ من دستور سنة ١٩٥٨ و ١٠٣ من دستور سنة ١٩٥٦ و ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣) .

---

(١) راجع الفقرات ٥٢٦ وما بعدها ، ص ٤١٨ — ٤٢٣ فيما سبق .

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانيـة
(L' exécution du budget)

٦٣١ — تدخل الميزانية بعد اعتمادها فى دور التنفيذ ، ويستلزم تنفيذها ثلاثة أنواع من العمليات :

(١) عمليات تحصيل الإيرادات .

(٢) عمليات إنفاق المصروفات .

(٣) عمليات الخزانة .

وسنتكلم فيما يلى باختصار عن هذه العمليات .

المطلب الأول

عمليات التحصـيل

٦٣٢ — تستمد الدولة معظم إيراداتها من الضرائب ، وتحصل الضرائب المباشرة بوجه عام ، كما سبق القول ، بواسطة قوائم أسمية ، أى تبين فيها أسماء المكلفين ومقدار الضريبة التى على كل منهم . أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عادة بتلك الطريقة ، وإن كانت تتبع فى تحصيل بعضها كضريبة السيارات ورخص أجهزة الاستقبال (ضريبة الراديو) . (١)

وفى مصر تقوم المصالح الآتية بالتحصيل .

(١) مصلحة الأموال المقررة ، وتتولى تحصيل ضريبة الأطيان ، والضريبـة على

---

(١) قبل الغائها .

العقارات المبنية ، ورسوم الخفر ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، وبعض الضرائب والرسوم الأخرى (كرسوم تدخين البساتين ، ورسوم تلقيح المواشى ، وإيجارات أملاك الدولة «الميرى» .

وتتكون هذه المصلحة من ديوان عام وفروع بالمديريات والمحافظات تسمى « الأقسام المالية » ، ولها بكل مركز كاتب للمالية ، ويتبع المركز عدد من الصيارف، لكل بلدة أو أكثر صراف حسب عدد الممولين ، ويقوم بالتفتيش على الأقسام مفتشو المالية (الخزانة) ، ويتم التحصيل بواسطة الصيارف .

(٢) مصلحة الضرائب ، وتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، ورسوم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد ، ورسوم الأيلولة على التركات وضريبة التركات

وهذه المصلحة أنشئت بقرار من مجلس الوزراء فى ١١ديسمبر سنة١٩٣٨ وتتكون من إدارات مركزية وأخرى إقليمية تتمثل فى مأموريات الضرائب ومراقباتها بالمحافظات والمديريات ، ولها محصلون ومفتشون .

(٣) مصلحة الجمارك : وتتولى تحصيل الرسوم الجمركية ، ورسوم الإنتاج .

وقد أنشئت فى سنة ١٨٤٥ ، وهى تتكون من أقسام مركزية ، وفروع جمركية فى القاهرة والبلاد الواقعة على الحدود ، ويتبع بعض هذه الفروع نقط جمركية ، ولها مأموريات للانتاج فى مختلف المديريات ، ومحصلون ومفتشون .

والمصالح الثلاث المذكورة تابعة لوزارة الخزانة ، وتورد حصيلة الضرائب بأنواعها إلى خزانة المحافظة أو المديرية لتوريدها بالتالى إلى الخزانة العامة بوزارة الخزانة أو لحساب الحكومة بالبنك الأهلى المصرى .

أما باقى الإيرادات : كالرسوم القضائية ، والرسوم المدرسية ، فتقوم بتحصيلها الوزارة المختصة باسم وزارة الخزانة . وإيرادات المصالح والهيئات ذات الإيراد كالسكك الحديدية ، والتلغرافات والتليفونات ، والبريد ، تحصلها تلك المصالح والهيئات وتوردها إلى خزانة الدولة .

المطلب الثانى

عمليات الصرف

٦٣٣ — لا يكفى إدراج النفقة فى الميزانية لجعل الدولة مدينة بها فتلتزم بصرفها ، بل لا بد من نشوء مركز قانونى بين دائن ومدين . ولذا تمر عمليات الصرف بالمراحل الآتية :

(١) الارتباط أو الالتزام (L' engagement des dépenses)

أى القيام بالعمل الذى يجعل الدولة مدينة ، كتعيين موظفين ، أو شراء أدوات ، أو القيام بمشروعات عامة :

(٢) التحقق أو التسوية (La liquidation)

أى التأكد من وجود الارتباط أو الالتزام ، والمبلغ المدينة به الدولة ، ومن حلول ميعاد استحقاقه ، ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع أو بالمقاصة أو بغير ذلك .

(٣) الأمر بالدفع أو بالصرف (L' ordonnancement des dépenses)

ويقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزانة العامة بصرف المبلغ .

ويقوم الوزراء أو من ينيبونه عنهم من مديرى المصالح أو الإدارات التابعة لهم بهذه المراحل الثلاث . ويجب عليهم مراعاة القواعد المالية المقررة ، وبخاصة ألا يستخدم اعتماد فى غير ما خصص له ، وألا يتجاوز اعتماد إلا بإذن من البرلمان .

(٤) الدفع (Paiement des dépenses) .

ويقصد به صرف المبلغ ، ويقوم به موظفو الحسابات ويتبعون وزارة المالية (الخزانة) وعليهم قبل الدفع التأكد من أن الأمر بالدفع صحيح ولا يخالف القواعد المالية ، وأن هناك اعتماداً كافياً للصرف ، وأن ما يطلب الصرف من أجله قد تم فعلا .

٦٣٤ — وفى مصر يقوم الوزير أو من ينيبه عنه بالأمر بالصرف ، ويقوم بالدفع مديرو الحسابات بالوزارات والمصالح المختلفة وهم تابعون لوزارة الخزانة ، وعليهم التأكد من صحة أمر الصرف من الوجهتين القانونية والشكلية ، ورفض الدفع فى حالة عدم صحة أمر الدفع ، وإذا أصر الآمر بالصرف على صرف الأوامر بالدفع التى يرفضونها ، فعليهم الحصول منه على أمر كتابى بذلك يبلغونه إلى وزارة الخزانة لرفع المسئولية عنهم .

الفصل بين الاختصاصين الادارى والحسابى :

٦٣٥ — والغرض من الفصل بين الآمر بالدفع ومن يقوم به ، أى بين الاختصاصين الإدارى والحسابى لتنفيذ الميزانية ، هو التقليل من فرص التلاعب والاختلاس وتدعيم رقابة وزارة الخزانة على عمليات الصرف .

المطلب الثالث

عمليات الخزانة

٦٣٦ — الخزانة هى حلقة الاتصال بين التحصيل والصرف ، فيها تتجمع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع النفقات ، وهى تتبع وزارة الخزانة . ومهمتها مزدوجة ، تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين

عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على أن تـكون بها المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف فى حينها من جهة أخرى .

والخزانة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات ، وحينئذ تلجأ إلى عمليات الخزانة للحصول على الأموال . وأهم تلك العمليات : (١) الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزى أو من غيره من البنوك ، و (٢) إصدار أذون على الخزانة ، و (٣) سحب المبالغ من المال الاحتياطى ، إذا كان هناك مال احتياطى .

وقد كان التوفيق بين المصروفات وبين الإيرادات فيما مضى من الأمور الشاقة ، إذ كان يستدعى تركيز الإيرادات فى الخزانة العامة ، والعمل على تزويد الخزانات الفرعية بالأموال اللازمة ، والإشراف على حركة نقل النقود من الجهات التى تزيد فيها عن الحاجة إلى حيث تدعو الحاجة إليها . أما فى عصرنا الحاضر فلم تعد الخزانة خزانة مادية تتجمع فيها الأموال ، بل أصبحت خزانة معنوية تقوم للدولة بدور الصيرفى .

وتستعين الدولة بالبنك المركزى أو بغيره من البنوك فى عمليات التحصيل والصرف فتعهد إليه بتسلم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لأنها تتقاضى فائدة عن الأرصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

٦٣٧ — وقد تطورت وظيفة الخزانة فى المالية العامة الحديثة تطوراً كبيرا . وألقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك ، والبورصة ، والصرف ، وهى لا تدخل مباشرة فى نطاق الإيرادات والنفقات العامة ، ولـكنها تتصل بإحدى الوظائف الأساسية التى تعترف المالية الحديثة بها للدولة ، وهى تحقيق التوازن الاقتصادى والتوازن النقدى فى البلاد.

الحالة فى مصر :

٦٣٨ - يوجد فى مصر بجانب الخزانة العامة بوزارة الخزانة ، خزائن فرعية ، فى كل محافظة ومديرية واحدة منها يحتفظ فيها بالمبالغ اللازمة لحاجة الصرف اليومية ، وتحدد هذه المبالغ بالاتفاق مع وزارة الخزانة ، وما يزيد عليها يجب أن يورد يوما بيوم إلى البنك الأهلى المصرى أو فروعه .

وقد سبق أن قلنا إن وزارة الخزانة لا تصدر « أذون خزانة » لسد العجز النقدى وإنما تسدده من المال الاحتياطى أو بالاقتراض من البنك المركزى (قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يولية سنة ١٩٥٧ بالنظام الأساسى للبنك المركزى م٧) أما أذون الخزانة فما أصدر منها كان لأغراض أخرى غير سد العجز النقدى أو المالى ، كتمويل محصول القطن أو تغطية الزيادة فى أوراق البنكنوت المصدرة أو تمويل المشروعات الإنتاجية كما سبق ذكر ذلك [١]

المطلب الرابع

المال الاحتياطى

٦٣٩ - يحدث أحياناً أن يكون هناك بعد تنفيذ الميزانية زيادة فى الإيرادات المحصلة فعلا عن النفقات المنصرفة فعلا ، وقد سبق أن بينا أن بعض الدول تستعمل تلك الزيادة فى تكوين « مال احتياطى [٢] تلجأ إليه فى السنوات التى تزداد فيها المصروفات على الايرادات ، وقلنا إن الأفضل عدم تكوين مال احتياطى لأن وجوده يغرى بالإسراف فى الإنفاق ، ولأن الدولة لايجب أن تأخذ من المكلفين أكثر مما

(١) راجع الفقرة ٣٩٣ ص ٣٣٢ فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٢٧٤ ص ٣١٥ و ٣١٦ فيما سبق .

تحتاج إليه، والواجب أن تستعمل زيادة الايرادات فى استهلاك جانب من الدين العام. كما أشرنا إلى الاتجاه الحديث فى معالجة الأزمات بواسطة الحصول على فائض فى سنوات الرخاء، للاستعانة به فى إعادة النشاط إلى الاقتصاد الوطني فى سنوات الكساد.

٦٤٠ — كذلك سبقت الإشارة إلى أن حالة مصر الخاصة، قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٣٧، كانت تستدعى تكوين مال احتياطى، لأن حقها فى فرض الضرائب كان مقيداً بتلك الامتيازات، وكان جل اعتمادها على ما تجبيه من الضرائب العقارية، ومن الرسوم الجمركية على الأخص، ولذلك جرى العمل عند تحضير الميزانية على تقدير الايرادات أولا، ثم تقدر المصروفات على أساسها. فإذا كان هناك عجز سدد من المال الاحتياطى وإذا كان ثمة فائض أضيف إليه. [١].

وقد بلغ المال الاحتياطى فى سنة ١٩١٣: ٤ر٥٦ مليون جنيه ثم أخذ يزداد تدريجيا، حتى بلغ فى آخر فبراير سنة ١٩٥٠ ثمانين مليونا من الجنيهات تتكون من ٤٩ مليون جنيه نقوداً حرة وقراطيس مالية و ٣١ مليون جنيه احتياطى محبوس فى قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة، وهناك التزامات على الشطر الحر تكاد تستنفده بأكمله، والمبلغ الباقى بدون تخصيص من الاحتياطى الحر هو ٨ر٦ مليون جنيه. وقد هبط المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٥١ — ٥٢ إلى ٣ر٣٨ مليون جنيه وأصبح يتكون من ٢ر١١ مليون جنيه احتياطى حر وكله نقود، و١ ر٢٧ أحتياطى محبوس فى قروض ومساعدات ممنوحة لآجل طويلة. والاحتياطى الحر ليس مالا حراً كما قد يتبادر إلى الذهن إذ تقع عليه التزامات تستغرقه، وبلغ مقدار المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٥٤ — ٥٥: ٣ر٢٧ مليون جنيه (من ذلك

---

(١) أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر، المؤلف ١٩٤٨، ص ٣٦٣ وما بعدها.

٢٥٫٧ مايون جنيه احتياطى محبوس ، و١٫٦ مليون جنيه إحتياطى حر ، ولكن تقع عليه التزامات يبلغ مقدارها ١٫٤ مليون جنيه) وفى نهاية السنة ١٩٥٥ — ٥٦ ، ٤١٥ ر١٦١ر١٢ جنيها .

والسبب الأساسى فى تزايد المال الاحتياطى فى مصر سنة بعد أخرى هو فوائض الإيرادات السنوية الناتجة عن عدم تنفيذ جزء كبير من الأعمال الجديدة الواردة بالميزانية .

المطلب الخامس

الحساب الختامى

٦٤١ — بعد أن تنتهى السنة المالية يعمل حسابها الختامى أى حساب النفقات المنصرفة فعلا والايرادات المحصلة فعلا أثناء السنة المنصرمة ، ولهذا الغرض ترسل وزارة الخزانة إلى الوزارات والمصالح المختلفة خطابا دوريا تطلب فيه موافاتها بحسابها الختامى عن السنة المنقضية فاذا ماتجمعت لديها هذه الحسابات قامت بفحصها ووضع مذكرة إيضاحية عن الحساب الختامى للسنة المالية المنقضية ، وتتبع فى عمل الحساب الختامى نفس طريقة الحساب التى استعملت فى تحضير الميزانية (طريقة حساب الخزانة أو طريقة حساب السنة المالية) .

وفى ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان الحساب الختامى عن العام المنقضى ، بعد أن تعده وزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه ، ثم يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لاعتماده كما يقدم إليه الحساب الختامى للميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة وذلك تطبيقا لنص المادة ١٤٤ من ذلك الدستور.

وفى أثناء فترة الانتقال (١٩٥٣ — ١٩٥٦) كانت الحسابات الختامية للدولة

ولغيرها من الهيئات العامة تحال إلى لجنة خاصة تسمى « لجنة الحسابات العامة » : وهى مشكلة من خمسة أعضاء ، عضوين من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس ، ووزيران يختارهما مجلس الوزراء ، ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر فى شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفى الدولة ذوى الخبرة فى الشئون المالية والإدارية ، وتقوم هذه اللجنة بفحص الحسابات المذكورة مع تقارير ديوان المحاسبة عنها ، وتعد تقارير عنها تضمنها ملاحظاتها واقتراحاتها ، وترفعها إلى مجلس الوزراء للنظر فى اعتماد الحسابات الختامية على ضوئها .

وكان للجنة المشار إليها سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم ، ولها حق إجراء التحقيق ، وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التى تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة بانفاق الأموال العامة ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة أو من ينوب عنه من كبار موظفى الديوان (قرار من هيئة المؤتمر المشترك بتشكيل لجنة الحسابات العامة، أغسطس سنة ١٩٥٣)(١)

وفى ظل دستور سنة ١٩٥٦ يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامى لميزانية الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٤ و ١٠٥ من ذلك الدستور) .

أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٥٦ باعتماد الحساب الختامى للدولة ، كما أن المادة ٣٤ المقابلة للمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ أغفلت ذكر الحسابات الختامية بالنسبة للميزانيات المستقلة والملحقة ، ومع ذلك فلا بد من اعتماد الهيئة التشريعية للحسابات الختامية لأنه من اختصاصاتها الأساسية ، حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ لاعتمادها .

---

(١) الوقائع المصرية ، العدد ٦٩ بتاريخ ١٩٥٣/٨/٢٧ ص ١١ .

٦٤٢ – واعتماد الحساب الختامى يكون بقانون ، على أنه بعد أن أصبحت الميزانية تصدر بقرار من رئيس الجمهورية [1] أضحى الحساب الختامى يصدر هو أيضاً بقرار جمهورى ، يشتمل على اعتماد مبلغ النفقات الفعلية ومبلغ الإيرادات الفعلية ، واعتماد تسوية زيادة الإيرادات على المصروفات بإضافة الزيادة إلى المال الاحتياطى ، أو اعتماد تسوية زيادة النفقات على الإيرادات بأخذ الفرق من المال الاحتياطى ، واعتماد تسوية ما يكون هناك من تجاوز فى بعض الأقسام أو الفروع من وفور مجموع الاعتمادات. ويرفق بالقانون جدولان بأحدهما تفصيل الإيرادات (المبلغ المربوط والمبلغ المتحصل فى السنة الحالية وفى بعض السنوات السابقة) ، وتفصيل المصروفات (المربوط والاعتمادات الإضافية ونقل وتخفيض الاعتمادات والمبالغ المنصرفة فعلا فى السنة الحالية وفى بعض السنوات السابقة) .

المبحث الرابع

مراقبة تنفيذ الميزانية

(Le contrôle de l'exécution du budget)

٦٤٣ – الغرض من مراقبة تنفيذ الميزانية ضمان عدم خروج الحكومة عند تنفيذها للميزانية عن الحدود التى رسمها البرلمان فى اعتماده للنفقات والإيرادات العامة ، وهى على ثلاثة أنواع :

(ا) رقابة إدارية .

(ب) رقابة برلمانية .

(حـ) رقابة عن طريق هيئة مستقلة .

---

(١) راجع الفقرات ٥٢٧ وما بعدها ص ٤١٩ وما بعدها فيما سبق .

المطلب الأول

الرقابة الإدارية

٦٤٤ — الرقابة الإدارية هى التى يقوم بها الرؤساء من موظفى الحكومة على مرءوسيهم ، وتقوم بها وزارة المالية (الخزانة) على باقى المصالح الحكومية ، بواسطة القسم المالى فى كل وزارة ، وهذا القسم يشمل : المراقب المالى ، ومديرى الحسابات ووكلاءهم فى الوزارات والمصالح المختلفة . وتتناول عمليات التحصيل وعمليات الصرف التى يأمر بها الوزراء أو من ينيبونهم ، عنهم للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة فى الميزانية وفى القوانين واللوائح .

على أن أهم ما يجب أن تتناوله تلك الرقابة هو « الارتباطات المالية » التى يرتبط بها الوزراء فى حدود وظائفهم ، نظراً لآثارها الخطيرة ، إذ هى ملزمة للدولة ولو حتى ولو تجاوز الوزير حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية ، لأنه ليس من شأن الطرف المتعاقد مع الحكومة متى قام بتنفيذ التزامه ، ألا يكون الاعتماد المقرر كافياً لإيفائه حقه ، أو ألا يكون هناك اعتماد أصلا ، مما يجعل وزارة المالية (الخزانة) ، فمجلس الوزراء (أو رئاسة الجمهورية) فالبرلمان أمام أمر واقع لا مناص معه من فتح اعتماد إضافى تكون موافقة تلك الهيئات عليه موافقة شكلية .

لهذا السبب عنيت بعض الدول كفرنسا بأن تعين فى كل وزارة من الوزارات موظفاً يكون تابعاً لوزارة المالية ، ويكفل له استقلاله أمام الوزير الذى يعمل فى وزارته ، ويعطى الحق فى الاطلاع على ما يريد من المستندات ويتحقق من صحة الإجراءات ، ويوقع على أوامر الصرف قبل عرضها على الوزير أو من ينيبه عنه من موظفى وزارته ، وكل أمر غير موقع عليه منه لا يجوز صرفه .

الحال فى مصر

٦٤٥ — أما فى مصر فإن المحاسبة المالية فيها تجرى على أساس «حساب الخزانة» فلا تدرج فى دفاتر الحسابات إلا المبالغ التى تصدر بشأنها أوامر صرف . أما المبالغ التى يتم الارتباط بها فلا تدرج ولهذا كان من الصعب التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات .

وقد عنى ديوان المحاسبة بهذا الأمر فاقترح أن يخصص فى كل وزارة أو مصلحة موظف مسئول من موظفيها ، يكلف بإمساك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية ، ويجب ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، أن يطلب من هذا الموظف إقرار كتابى مبين به البند الجائز الخصم عليه بقيمة الارتباط مع الإشارة إلى كفاية الباقى من هذا البند للغرض المطلوب ، ويجب عليه الامتناع عن تقديم هذا الإقرار إذا كان الالتزام من شأنه تجاوز الاعتمادات ، أو الإخلال بقواعد الميزانية ، وقد وافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح فى ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، كما قرر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ إعطاء ديوان المحاسبة الحق فى أن يطلب من الوزراء ورؤساء المصالح المختصين معاقبة رؤساء الحسابات ورؤساء المستخدمين الذين يخالفون قانون ربط الميزانية ، أو إحالتهم إلى مجلس التأديب حسب الأحوال ، ولكن هذين القرارين لم يطبقا تطبيقا حازما ، مما اضطر رئيس ديوان المحاسبة وقتئذ (الدكتور بهى الدين بركات) إلى الاستقالة ، وأدى ذلك إلى إصدار القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ بضبط الرقابة على الميزانية الذى أخذ بمقترحات الديوان .

٦٤٦ — وقد نص القانون المذكور (م ٣) ، فيما يتعلق بالارتباطات المالية ، على أن يخصص فى كل وزارة وفى كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه فى إمساك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية ، وعلى أنه يجب على الوزارات

والمصالح ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، الحصول من ذلك الموظف على « إقرار كتابى » يبين فيه البند الجائز الخصم عليه قانونا بقيمة هذا الارتباط ، مع الإشارة إلى كفاية الباقى منه لهذا الغرض ، وأن على الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الإقرار ، اذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية بإحدى الصور المشار إليها فى المادة الثانية من القانون .

وفيما يختص بأوامر الصرف أوجب القانون (م ٢ منه) على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا ، أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من أبواب الميزانية ، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر ، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد فى الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

وفيما يتعلق بتعينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، أوجب القانون (م ٤ منه) على مديرى إدارات المستخدمين ورؤسائها ووكلائهم ، وعلى كل موظف آخر يعهد إليه مباشرة شىء من اختصاصهم الامتناع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب على تنفيذها تعيين موظف احتسابا على وفور الميزانية ، أو ترقية موظف بصفة شخصية أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته أو مخالفة قواعد الميزانية بإحدى الطرق المذكورة فى المادة الثانية .

كذلك أوجب القانون على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ماهيات الموظفين المعينين أو المرقين الواردة أسماؤهم فى كشوف التعديلات الشهرية التى تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ، إذا لم ينص فى هذه الكشوف إزاء اسم كل منهم أن التعيين أو الترقية قد تمت فى حدود الدرجات المربوطة فى الميزانية .

٦٤٧ — ولضمان مراعاة القواعد السابقة أعطى القانون لرئيس ديوان المحاسبة الحق فى أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها موظف ممن أشير إليهم فيما سبق ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو إحالته إلى مجلس التأديب على حسب الأحوال ، إذا ارتكب مخالفة لحكم من الأحكام المبينة به ، أو أغفل إبلاغ وزارة المالية فى الحالات التى يكون فيها الإبلاغ واجباً .

٦٤٨ — هذا فيما يتعلق بالرقابة الإدارية أثناء تنفيذ الميزانية ، وقد تكون الرقابة الإدارية لاحقة على تنفيذ الميزانية ، ويكون الغرض منها تحضير الحساب الختامى ويقوم بها الوزراء بواسطة مديرى الحسابات فى وزاراتهم. (١)

المطلب الثانى

الرقابة البرلمانية

٦٤٩ — لا يقتصر الدور الذى يقوم به البرلمان بالنسبة للميزانية على اعتمادها بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذها حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد البرلمانى .

وتؤدى الرقابة البرلمانية إلى مسئولية الوزراء السياسية، وفى بعض الدول كفرنسا إلى مسئوليتهم المدنية والجنائية . وهى إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها لجنة الشئون المالية ، التى لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية ، أو يقوم بها البرلمان ، وله تعديل الميزانية بالاعتمادات الإضافية ، أو نقل

---

(١) تعد أيضاً حسابات شهرية ، وحسابات عن كل ثلاثة شهور لكل مصلحة ووزارة ، ويتولى المراقب المالى جمعها للتأكد من سلامة المركز المالى للوزارة أو المصلحة ، ثم ترسل هذه الحسابات إلى إدارة الميزانية بوزارة الخزانة ومعها تقرير من المراقب المالى . وبهذه المناسبة تراجع الدفاتر ويقفل حساب الشهر أو الثلاثة شهور أو السنة .

وتشمل هذه المراقبة أيضا الرقابة على المخازن وعلى الخزائن .

الاعتمادات ، أو تخفيضها . وإما أن تكون لاحقة على التنفيذ بواسطة فحص الحساب الختامى وإقراره .

وعندما يقدم الحساب الختامى إلى البرلمان ، يحيله إلى لجنة الشئون المالية ، فتفحصه وتقدم تقريراً عنه للمجلس ، وتجرى المناقشة بشأنه ويصدر قانون باعتماده كما سبقت الإشارة إلى ذلك .

§ ١ - الرقابة البرلمانية فى انجلترا

٦٥٠ — لا توجد فى انجلترا رقابة برلمانية على الميزانية خلال تنفيذها ، كذلك لا يصدر قانون بالحساب الختامى للادارة المالية ، على أنه بعد إقفال حسابات السنة المالية ، ترسل البيانات إلى « المراقب المحاسب العام » (Comptroller and Auditor-General) لمراجعتها ، والتصديق عليها ، وكتابة تقرير عنها يقدم إلى مجلس العموم ، ويعرض على « لجنة المحاسبة العامة » (Commitee of Public Accounts) وهى مؤلفة من ١٥ عضواً ينتخبهم المجلس من بين أعضائه ، ويمثلون جميع الأحزاب ويرأسها عضو من المعارضة وتستعين هذه اللجنة بموظفين من وزارة المالية ، كما أن لها حق استدعاء مديرى المصالح لاستيضاحهم ، ومناقشتهم فى البيانات المقدمة إليها ثم تضع تقريراً عن أعمالها تقدمه إلى المجلس ، ولكل عضو حق الاطلاع عليه ومناقشة ما ورد به ، ولكن المجلس لا يقترع عليه .

§ ٢ — الرقابة البرلمانية فى فرنسا

٦٥١ — للبرلمان فى فرنسا مراقبة تنفيذ الميزانية أثناء ذلك التنفيذ بواسطة لجنة الشئون المالية التى لها الحق فى طلب البيانات ، والمستندات اللازمة عن سير التنفيذ .

أما الرقابة اللاحقة على التنفيذ فتقوم بها الجمعية الوطنية عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى .

§ ٣ - الرقابة البرلمانية فى مصر

٦٥٢ - كان للبرلمان فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن يراقب تنفيذ الميزانية أثناء تنفيذها بوسطة لجنة الشئون المالية التى لها أن تطلب البيانات والوثائق والمستندات اللازمة لذلك، كذلك كان له أن يراقب التنفيذ عن طريق سلطته فى تعديل الميزانية، وفتح الاعتمادات الإضافية، ونقل وتخفيض الاعتمادات. أما المراقبة اللاحقة للتنفيذ فكان يقوم بها عن طريق فحص الحساب الختامى وإقراره وقد أعطى دستور سنة ١٩٥٦ لمجلس الأمة حق مراقبة تنفيذ الميزانية (م ١٠٣ و ١٠٤). أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ ومع ذلك فإن له هذا الحق كما سبق ذكر ذلك (١).

المطلب الثالث

الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

٦٥٣ - هذا النوع من الرقابة تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وهو أعظم أهمية من كل من الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية، لأن الأولى لم تخرج عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها، طبقاً للقواعد التى تضعها. أما الثانية وبخاصة الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى فلأنها بمفردها غير كافية، إذ لا تستطيع السلطة التشريعية من مجرد فحص الحساب الختامى معرفة تفاصيل تنفيذ الميزانية وعملياته المختلفة، التى قد تكون اشتملت على مخالفات لا تكشف عنها الأرقام المجملة الواردة فى الحساب الختامى، من كل هذا تتضح ضرورة الالتجاء إلى هيئة خاصة مستقلة، أشبه شىء بمراقبى الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة، لفحص تفاصيل التنفيذ، ومراجعة حسابات الحكومة المالية على أساس مستندات

---

(١) راجع الفقرة ٦٤١ ص ٥١١ فيما سبق.

التحصيل والصرف ، ومحاولة الكشف عما قد يكون بها من مخالفات لما أجازه البرلمان أو لنصوص القوانين أو اللوائح ، ووضع تقرير يستطيع البرلمان على أساسه أن يفحص الحساب الختامى للادارة المالية فحصاً جدياً . وينبغى ، من جهة أخرى ، أن تنظم هذه الرقابة بحيث لا يترتب عليها تعطيل سير المرافق العامة أو إرهاق الإدارة .

§ ٢ — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى انجلترا ـ المراقب المحاسب العام

٦٥٤ — تعهد انجلترا منذ سنة ١٨٦٥ بمراقبة حساباتها ومراجعتها إلى موظف كبير فى مرتبة الوزراء يسمى « المراقب المحاسب العام » وقد سبقت الإشارة إليه [١]؛ يعينه الملك ، وهو غير قابل للعزل ، إلا بناء على طلب البرلمان بخطاب اتهام ، ولا يسأل إلا أمام مجلس العموم ، ويتمتع فى عمله باستقلال تام ، ولا تستطيع الحكومة إنقاص مرتبه أو زيادته لأنه يؤخذ من الاعتماد الدائم [٢] وله مهمتان ، يدل عليهما اسمه ، الأولى المراقبة قبل الصرف ، والأخرى المراجعة بعد الصرف ، وتعرض عليه أولا جميع أوامر الصرف التى يصدرها الوزراء ، بعد أن تصادق عليها وزارة المالية (Board of Treasury) ليفحصها ، فإذا وجدها مطابقة للقوانين الخاصة بها ، أذن بالصرف وأعادها إلى وزارة المالية ، فترسلها إلى بنك انجلترا الذى تودع فيه أموال الحكومة فى حساب خاص لا يجوز السحب منه إلا بإذن المراقب المحاسب العام ، فينقل البنك المبالغ التى اعتمد المراقب المحاسب العام صرفها إلى حساب آخر مفتوح باسم « الصراف العام » (Paymaster-General) . والصراف العام عضو فى الوزارة ووظيفته تنفيذ أوامر الصرف الجزئية التى تصدرها كل وزارة ومصالحها المختلفة فى حدود المبلغ الإجمالى الذى وافق عليه المراقب المحاسب العام .

ويتبع المراقب المحاسب العام موظفون فى جميع الإدارات الحكومية مهمتهم

---

(١) راجع الفقرة ٦٥٠ ص ٥١٨ فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٥٦ ص ٦٣ فيما سبق .

أن يراجعوا تفاصيل النفقات ، وعلى أساس مراجعتهم يقدم المراقب المحاسب العام تقريره إلى مجلس العموم حيث تفحصه « لجنة المحاسبة العامة » التى سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة البرلمانية . فنظام المراقبة الانجليزى يجمع بين المراقبة السابقة التى يقوم بها المراقب المحاسب العام ، والمراقبة اللاحقة التى يقوم بها البرلمان .

§ ٢ — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى فرنسا ـ محكمة المحاسبة

٦٥٥ — تقوم بالمراقبة فى فرنسا هيئة تسمى « محكمة الحسابات » أو « محكمة المحاسبة » (Cour des Comptes) وهى محكمة إدارية منظمة على نسق المحاكم القضائية ، أنشأت فى سنة ١٨٠٧ وهى مكونة الآن من خمس دوائر ولها رئيس أول ، ورؤساء دوائر ، ومستشارون ، ومستشارون مساعدون ، ومحاسبون مهمتهم تحضير التقارير ، ويمثل الحكومة بها « نائب عام » و « محامون عامون » وهؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل ما عدا المحاسبين (إذ ليست لهم صفة قضائية) والنائب العام ، والمحامين العامين (لأنهم يمثلون الحكومة) .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٧ من دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ على أن: محكمة المحاسبة تساعد البرلمان والحكومة فى مراقبة تنفيذ القوانين المالية .

ولمحكمة المحاسبة اختصاصان ، اختصاص قضائى ، واختصاص إدارى مالى .

١ — الاختصاص القضائى

٦٥٦ — يتلخص الاختصاص القضائى فى فحص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها ، إذ يقدم المحاسبون حساباتهم كل سنة إلى وزير المالية فيحولها إلى المحكمة حيث توزع على دوائرها ، فتراجع ، ويفحص مدى انطباقها على الاعتمادات البرلمانية . ثم يحكم أما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم للخزانة العامة وترسل الأحكام إلى وزير المالية لتنفيذها ، فيكلف المحاسبين تسديد ما عليهم أو يحيلهم إلى القضاء الجنائى إذا كان هناك ما يستدعى ذلك .

وحكم محكمة المحاسبة نهائى ، ولكن يمكن الطعن فيه بطريقتين : التماس إعادة النظر والنقض . أما التماس إعادة النظر (recours en revision) فيجوز فى حالة اكتشاف مستندات جديدة ويعرض على دوائر محكمة المحاسبة مجتمعة .

أما النقض (recours en cassation) فيجوز فى حالة مخالفة الشكل أو القانون ويرفع إلى مجلس الدولة ، فإذا نقض الحكم أعاد الدعوى إلى محكمة المحاسبة ، لتحكم فيها دائرة أخرى ، على أساس الرأى الذى يبديه مجلس الدولة .

ب — الاختصاص الادارى المالى

٦٥٧ — لمحكمة المحاسبة عدة اختصاصات ، وهى تضع تقريراً سنوياً ترفعه إلى رئيس الجمهورية تبين فيه رأيها فى تصرف الآمرين بالصرف وهم الوزراء مما تتبينه من فحصها للحسابات التى تعرض عليها ، من مخالفات ارتكبوها أثناء تنفيذ الميزانية ، وما يجب أن يعمل فى المستقبل لعلاج الحالة ، ومنع تكرار وقوع هذه الأخطاء ، وتقترح المحكمة إلى جانب ذلك تعديل النظم المالية المعمول بها فى البلاد ، إذا رأت ما يدعو إلى ذلك . ويوزع هذا التقرير على أعضاء البرلمان ، وعلى أساسه تدرس لجنة المالية بالجمعية الوطنية الحساب الختامى للادارة المالية ، وتضع تقريراً عنه يناقش على ضوئه الحساب الختامى عند تقديمه للاعتماد .

وقد أضاف دستور ١٩٤٦ مهمة أخرى لمحكمة المحاسبة ، وهى أن تقوم بما تكلفها به الجمعية الوطنية من التحريات والبحوث المتعلقة بمسائل الإيرادات والمصروفات أو بإدارة الخزانة العامة .

المحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا

(Cour de discipline budgétaire)

٦٥٨ — أنشئت بقانون ٢٥ سبتمبر سنه ١٩٤٨ وعهد إليها بتوقيع الجزاء

على كل مخالفة للقواعد الخاصة بصرف الأموال العامة ، والتى تقع من أى موظف مدنى أو عسكرى ، وبهذا شملت الرقابة كل موظف بعد أن كانت قاصرة على المحاسبين ، ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة المحاسبة ، وهى مستقلة عن تلك المحكمة وأحكامها نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها إلا بطريق التماس إعادة النظر أو بطريق النقض أمام مجلس الدولة ، ويرفع الأمر إليها بواسطة النائب العام بناء على طلب رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس مجلس الوزراء أو وزير المالية أو أى وزير آخر بالنسبة للموظفين التابعين له أو محكمة المحاسبة ، وتحكم بالغرامة .

§ ٣ — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى مصر ـ ديوان المحاسبة

٦٥٩ — كانت مراقبة إيرادات ومصروفات الحكومة موكولة حتى سنة ١٩٤٢ إلى إدارة بوزارة المالية (الخزانة) تسمى «مراقبة مراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة » وضع لها نظام خاص ، وصدرت بشأنها تعليمات فى سنة ١٩١٥ ، وألزم القانون المالى الوزارات والمصالح بأن ترسل إليها حساباتها شهرياً ، فتراجع ٥٠٪ منها بطريق « الجشنى » وكان لها أن تطلب المستندات المؤيدة للصرف ، وما تشاء من البيانات ، ولها أن تطالب رد ما صرف بغير حق بل وتأمر بتحصيله من ماهية العمال المسئولين . ولكنها لا تتعرض لمراجعة الإيرادات أو مراقبتها .

وقد دل العمل على أن هذه المراجعة غير وافية بالغرض ، ومن أسباب ضعفها أن رئيسها موظف تابع لوزير المالية ، فهى لم تخرج عن أنها مراقبة وزارة المالية لنفسها .

٦٦٠ — وظهرت فكرة إنشاء « هيئة للمراقبة مستقلة » عن السلطة التنفيذية حين أصدر دستور ١٩٢٣ ، إذ نص فى المادة ١٤٤ منه على أن « يقدم إلى البرلمان فى بداية كل دور انعقاد عادى الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى ، مما يقتضى وجود هيئة مستقلة للمراقبة ، لأنه ليس من السهل على البرلمان أن يراجع

الحسابات الختامى مراجعة ثابتة ، لما يستلزمه ذلك من تخصص فنى ، ومجهود طويل فى الاطلاع على جميع مستندات الصرف ، ولا يتسع وقته إلى كل ذلك .

وفى سنة ١٩٢٤ أشار مجلسا النواب والشيوخ على الحكومة بإنشاء هيئة للمراقبة وكررا هذه الرغبة سنة ١٩٢٦ ، فأعدت وزارة المالية مشروعا عرض على البرلمان فى سنة ١٩٢٧ ، ولكنه لم يتم ، فعرضته الحكومة مرة أخرى على مجلس النواب فى سنة ١٩٣٠ فوافق عليه وأحاله على مجلس الشيوخ ولكنه لم يتم أيضاً .

ولم تدخل الفكرة فى دور التنفيذ إلا فى سنة ١٩٤٢ ، حيث أعادت الحكومة النظر فى المشروع وأدخلت عليه بعض التعديلات ، ووافق عليه البرلمان وصدر به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ فى ١٧ أغسطس بإنشاء ديوان المحاسبة ، وهو مأخوذ عن النظامين الإنجليزى والفرنسى ، وغيرهما من النظم ويشمل المراقبة اللاحقة للصرف . ولقد أدخلت على هذا القانون فيما بعد تعديلات لاستكمال تنظيمه ودعم استقلاله (القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩) ، كما عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانونين ١١٩ و ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ .

ديوان المحاسبة

٦٦١ — ديوان المحاسبة هيئة مستقلة ، وظيفتها مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها ، ومراقبة حسابات عدة هيئات أخرى يبينها القانون .

١ — استقلال الديون

٦٦٢ — يتمتع ديوان المحاسبة بقسط من الاستقلال ، فرئيسه غير قابل للعزل ولا للاحالة إلى المعاش إلا بناء على طلب مجلس الأمة [1] ويعامل معاملة الوزراء

---

(١) كانت إحالة رئيس ديوان المحاسبة إلى المعاش تتم بناء على طلب مجلس النواب وحده ؛

بالنسبة للمعاش وللاتهام والمحاكمة ، ولا يجوز أن يكون عضواً فى مجلس الأمة ، ولا أن يقوم بأى عمل آخر يتقاضى عنه مرتباً أو مكافأة من خزانة الدولة أو من أية شركة أو هيئة مالية أخرى .

وهو يعين بقرار من رئيس الجمهورية (١) .

٦٦٣ — كذلك عنى القانون إلى حد ما بضمان استقلال موظفى الديوان من حيث التعيين والترقية والنقل والعزل والندب إلى عمل آخر . فنص على أن يكون لرئيس الديوان السلطة المخولة لوزير المالية (الخزانة) (٢) فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان ، وفى تنظيم وإدارة أعماله وبوجه خاص فى تعيين موظفى الديوان ومنحهم العلاوات والترقيات والأجازات ومحاكمتهم التأديبية (م ٥ / ٢ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ معدلة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦) (٣) .

ولا يجوز نقل أحد موظفى الديوان إلى مصلحة أخرى أو ندبه للقيام بعمل وظيفة

= وبناء على ذلك أحيل كامل صدقى باشا ثانى رئيس للديوان إلى المعاش ، لعدم توافر ثقة المجلس فيه لحزبيته التى تتنافى مع أعمال منصبه ، كما جاء فى قرار مجلس النواب ، ومع ذلك قرر مجلس الشيوخ القائم وقتئذ شكره على جهوده التى بذلها فى خدمه الدولة .

(١) كان تعيين رئيس ديوان المحاسبة يتم بمرسوم بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة المجلس المذكور ، ويبلغ هذا التعيين إلى البرلمان ، ولما ألغى استصدار مراسيم بمقتضى القانون رقم ٦٠٨ لسنة ١٩٥٤ أصبح التعيين بقرار من مجلس الوزراء . أما الآن فان التعيين يتم بقرار من رئيس الجمهورية ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) كانت المادة ٥ من مشروع سنة ١٩٣٠ تعطى رئيس الديوان فى تعيين الموظفين ومنحهم العلاوات وترقيتهم والترخيص لهم بأجازات ، سلطة وزير من الوزراء ، ولكن الحكومة فى مشروع سنة ١٩٤٢ جعلت له سلطة وزير المالية وهى أوسع من سلطة باقى زملائه ، وقد وافق البرلمان على ذلك .

(٣) كذلك منح قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٢ مايو سنة ١٩٥٤ رئيس الديوان السلطة الممنوحة لديوان الموظفين بمقتضى قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩٥٢ وذلك فيما يختص بمنح موظفى ديوان المحاسبة المكافآت المستحقة لهم عن أعمال إضافية .

عامة أخرى إلا بموافقة رئيس الديوان (م ٥ / ٣ معدلة من القانون المذكور) .

وأنشئت بالديوان لجنة عليا للنظر فى شئون موظفيه ، وجعل لها فى هذه الشئون الاختصاص المعطى لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين والمراسيم ، فيما عدا التعيينات الصادرة بمراسيم ، أو بقرارات من رئيس الجمهورية ، والمسائل المتعلقة بمعاشات الموظفين ومكافآتهم عند ترك الخدمة ، فإنها ظلت خاضعة لاختصاص رئيس الجمهورية .

ولا يعزل موظفو الديوان المعينون بمراسيم أو بقرارات من رئيس الجمهورية إلا بعد أخذ موافقة اللجنة العليا المشار إليها ، ما لم يكن صدر بالعزل حكم تأديبى (م٥ثالثة مضافة بقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦) .

٦٦٤ — وفيما يتعلق بميزانية الديوان ، يضع رئيس الديوان مشروعها ويرسله إلى وزارة الخزانة لتتولى تقديمه إلى مجلس الأمة تحت قسم خاص فى مشروع ميزانية الدولة العامة، ويدرج وزير الخزانة المشروع كما أعده رئيس الديوان ، على أنه إذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام الماضى جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق ورفع أمر الزيادة إلى مجلس الأمة للبت فيها .

أما مراجعة حسابات الديوان نفسه فتقوم بها وزارة الخزانة وتبلغ نتيجتها إلى الديوان

٢ — اختصاصات الديوان

٦٦٥ — يختص ديوان المحاسبة بما يأتى :

(١) مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها ، ومراجعة حسابات التسوية والسلف ، والرقابة على المخازن العامة مما سنبينه فيما بعد .

(٢) مراقبة حسابات الهيئات ذات الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة أو المستقلة عنها .

(٣) مراقبة حسابات مجالس المحافظات (المديريات) ، والمدن (المجالس البلدية) ، والقرى .

(٤) مراقبة حسابات أية هيئة تنزل لها الحكومة عن جزء من مال الدولة إما بطريق الإعانات كالجمعيات الخيرية والاجتماعية والمستشفيات والهيئات الرياضية، والعلمية وصناديق معاشات وإعانات بعض النقابات . . . الخ . أو لغرض الاستثمار غير أن شركات المساهمة التي تشترك الحكومة بجزء في رأس مالها لا تخضع لرقابة الديوان المالية ، وذلك إكتفاء بالرقابة المقررة على شركات المساهمة (م ٨٩ / ٣ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٦) . ومع ذلك فبالنسبة للشركات التي لا يقل نصيب الحكومة فيها عن ٢٥٪ يتولى ديوان المحاسبة مراجعة تقارير مراقبي حساباتها (م ١٢ مكررة مضافة إلى قانون إنشاء الديوان بمقتضى القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ [١]

(٥) فحص ومراجعة حسابات شركات المساهمة التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح أو تؤدي لها الحكومة إعانات مباشرة (م ١٢ مكررة من قانون إنشاء الديوان السابق ذكرها) .

(٦) مراجعة كل حساب آخر تناط بالديوان مراجعته بقرار من مجلس الأمة أو من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخزانة (م ١٢ من قانون إنشاء الديوان) .

---

(١) وكانت المادة ٢/١٠ من المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٤٦٥ سنة ١٩٥٣) بإنشاء المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي تنص على أن المجلس « لا يخضع في إدارة أمواله ولا في حساباته للقواعد والتعليمات التي تجري عليها الحكومة ولا للرقابة التي تخضع لها ميزانية الدولة . وذلك بالنسبة إلى جميع المشروعات سواء في ذلك تلك التي يقوم بتنفيذها بنفسه أو بالواسطة أو تلك التي يرى أن يوكل تنفيذها إلى الوزارات والمصالح والهيئات العامة » ، على أن هذا النص قد ألغي بإلغاء القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ الذي أدمج المجلس المذكور في لجنة التخطيط القومي .

ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٧ من القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزامات المرافق العامة بالإقليم المصرى ، المعدلة بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٨ من أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الوزير مانح الالتزام أو المشرف على الجهة مانحة الالتزام ، أن يعهد إلى ديوان المحاسبة بمراقبة إنشاء المرفق وسيره من الناحية المالية ، وفى هذه الحالة يدرس الديوان ماعهد به إليه ، ويقدم تقريراً بذلك إلى كل من الوزير المختص والجهة مانحة الالتزام (١)، وعلى الملتزم أن يقدم إلى مندوبى الديوان كل ما قد يطلبونه من أوراق أو معلومات أو بيانات أو إحصاءات ، كل ذلك دون الاخلال بحق مانح الالتزام فى فحص الحسابات والتفتيش على إدارة المرفق فى أى وقت .

مراقبة الايرادات :

٦٦٦ — تنص المادة السادسة من قانون إنشاء الديوان على أنه فيما يتعلق بالإيرادات يختص الديوان :

(ا) بمراقبة تحصيلها وتوريدها للخزائن العامة وإضافتها إلى أنواعها فى الحسابات .

---

(١) صدر بعد ذلك تطبيقاً للنص المذكور قرار من رئيس الجمهورية رقم ٢٥٨ لسنة ١٩٥٩ بتكليف ديوان المحاسبة بالرقابة المالية لانشاء وإدارة المرافق التى تتولاها الشركات والمؤسسات الآتية : «١» شركة ترام القاهرة ، «٢» مؤسسة خطوط القاهرة (أبورحيلة) ، «٣» شركة أوتوبيس مقار ، «٤» مؤسسة محمد فؤاد درويش، «٥» شركة أتوبيس نهضة مصر، «٦» الشركة الحديثة للأتوبيس ، (٧) شركة أوتوبيس الكمال ، (٨) شركة سكك حديد مصر الكهربائية وواحات عين شمس ، (٩) شركة الكهرباء المصرية ، «١٠» الشركة الساحلية المصرية للتعمير والانشاءات السياحية بالمنتزه والمقطم ، «١١» شركة النور بمدينة الاسكندرية (ليبون وشركاه) ، «١٢» الشركة المصرية للاراضى والمبانى بالمعمورة ، «١٣» شركة مياه الاسكندرية.

والديوان فى سبيل تحقيق هذه الرقابة ، فحص كل ما يتعلق بالناحية المالية لهذه الشركات والمؤسسات كالميزانيات ودفاتر الحسابات وغيرها من المستندات والمخازن وغير ذلك مما تقتضيه الرقابة المشار إليها ، ويقدم الديوان تقريراً كل ستة أشهر عن ذلك إلى وزير الشئون البلدية والقروية بالاقليم المصرى ، ومجلس مدينة القاهرة أو مجلس مدينة الاسكندرية حسب الأحوال.

(ب) بتحقيق ما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولا بها ، وتوجيه النظر إلى ما قد يراه فيها من نقص .

(جـ) بفحص اللوائح والأنظمة الإدارية النافذة للتأكد من تطبيقها وكفايتها لضبط أساس الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة ، ولضمان تحصيلها طبقاً للقوانين .

وفى تطبيق الأحكام المذكورة أوجب القانون على الديوان أن يتثبت بوجه خاص :

(١) من أن حوافظ توريد الإيرادات والمستندات التى تقوم مقامها روجعت بواسطة الموظفين المختصين ، وأن الإيرادات المبينة بها دخلت الخزانة العامة .

(٢) من أن ما قدمته المصالح من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الإيرادات مضافا إليه مبلغ المتأخر هو كل مايستحق بمقتضى القوانين والمراسيم واللوائح النافذة ، وأنه لم يدخر جهداً فى تحصيل ذلك المتأخر .

(٣) من أنه لم يحصل إعفاء من ضريبة أو رسم فى غير الأحوال المنصوص عليها فى القوانين أو دون تصديق السلطة المختصة .

(٤) من أن تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة تم طبقاً للقوانين .

مراقبة المصروفات :

٦٦٧ — ذكرت المادة السابعة من قانون إنشاء الديوان أنه فيما يتعلق بالمصروفات يختص الديوان :

(١) بالتثبت من أنها أنفقت فى الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الصرف تم طبقاً للقوانين واللوائح النافذة .

(ب) بتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييداً للصرف والاستيثاق من مطابقتها للأرقام المدرجة بالحسابات .

وأوجب القانون على الديوان — فى تطبيق الأحكام المذكورة — أن يتثبت بوجه خاص :

(١) من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة فى المستندات .

(٢) من أن أوامر الصرف صدرت صحيحة وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للوائح ، وأنها مصحوبة بالأذون المطلوبة والمخالصات الصحيحة .

(٣) من أن جميع المصروفات خصمت من الباب والبند الذى هو من نوعها طبقاً لما هو وارد فى الميزانية .

(٤) من أن الاعتماد المربوط لكل باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها لم يتجاوز إلا بعد الترخيص بذلك من السلطة المختصة .

(٥) من أن المبالغ المنصرفة على الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة صرفت فى الوجوه التى فتحت الاعتمادات من أجلها ، وأنه لم يباشر أى عمل غير مدرج بالميزانية دون إذن سابق من مجلس الأمة .

(٦) من الأسباب التى أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة ، ومن أن الوفر فى اعتماد عمل ما لم يستخدم فى تجاوز اعتماد آخر تجاوزاً يترتب عليه زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل بغير إذن السلطة التى تملك الترخيص بتجاوز التكاليف النهائية .

(٧) مما قد يحدث من ارتباط إحدى المصالح ارتباطاً يترتب عليه تجاوز المربوط من بنود ميزانيتها ولو كانت المصروفات لم تصرف فعلا .

(٨) من الاحوال التى تستخدم فيها إحدى المصالح وظيفة ممنوحة بصفة شخصية أو محتفظاً بالغائها أو تعديلها عند أول خلو .

(٩) من تنفيذ أحكام القوانين التى تصدر بربط الميزانية .

مراجعة حسابات التسوية وحسابات السلف :

٦٦٨ — حسابات التسوية هى حسابات لا تنتهى بانتهاء السنة المالية ، كحساب الميزانية ، وانما ترحل من سنة إلى أخرى حتى ينتهى الغرض منها ، وتشمل :

(ا) حسابات الأمانات ، وهى مبالغ مودعة فى الخزانة العامة بصفة أمانة ترد فيما بعد ، ومثالها تأمينات المقاولين والمتعهدين التى يقدمونها للحكومة عند قيامهم بعمل ما ضماناً لتنفيذه على الوجه المطلوب ، ويستردونها عند انتهاء العمل . وتأمينات الحجاج وهى مبالغ يدفعها الحجاج بصفة أمانة عند سفرهم وترد إليهم عند عودتهم ، ومرتجع الماهيات التى لم تصرف فى موعدها وما إلى ذلك .

(ب) حسابات العهد ، ومنها عهد تحت التحصيل ، وهى مبالغ تصرفها الحكومة على أن تحصلها ممن تجب عليه ، كالمبالغ التى تدفعها لبعض الأشخاص بصفة تعويض عن ضرر ألحقه بعض الموظفين بهم ، على أن تحصلها من الموظف المسئول . وعهد تحت التسوية ، وهى مبالغ مخصومة لحساب وزارة أو مصلحة تحت التحصيل منها .

(ح) الحسابات الجارية ، ومثالها حساب جارى حصة مصر فى صندوق النقد الدولى ، وحساب جارى نفقات انتشال بعض السفن الغارقة فى ميناء الإسكندرية .

وفى مراجعة حسابات التسوية المذكورة يجب أن يتثبت الديوان من صحة عملياتها ومن أن أرقامها المقيدة فى الحسابات مؤيدة بالمستندات القانونية .

وعلى الديوان أن يراجع أيضاً حسابات السلف التى أجرتها الحكومة وما

يقتضيه ذلك من التأكد من توريدهـا أصلا وفائدة للخزانة العامة (م ١٠ من قانون إنشاء الديوان) .

الرقابة على المخازن العامة :

٦٦٩ — يختص الديوان أيضاً بالتحقق من سلامـة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعة للمخازن العامة وفروعها . ولفت النظر إلى ماقد يرى فيها من أوجه النقص وقد أضيفت هذه المهمة إلى مهام الديوان بمقتضى القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ (الذى أضاف فقرة جديدة (حـ) إلى المادة ٧ من قانون إنشاء الديوان) .

على أن القانون رقم٢٦٣ لسنة ١٩٥٦ استثنى مخـازن وزارة الحربية ذات الصفة السرية من التفتيش عليهـا بواسطة ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة ، وجعلها من اختصاص مـديرى الامدادات والتموين ومديرى الأسلحة ، وألزمهم بتقديم شهادات تثبت قيامهم أو من ينوب عنهم بهـذا التفتيش إلى ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة ويحدد وزير الحربية بقرار منه المخازن التى لها صفة السرية .

كذلك أعفى القانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٧ (م ١ / ٣) وزارة الحربية فيما يتعلق بالعقود التى تبرمها مع الحـكومات والمؤسسات الأجنبية بشأن توريد المعدات أو الآلات اللازمة لأغراض التسلح ، من تفتيش ورقابة كل من ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة . على أن ذلك لا يعنى إعفاءها من كل رقابة ، إذ ألزمت المادة الثانية من القانون نفسه وزير الحربية أن يضع بالاتفاق مع وزير الخزانة النظم اللازمة للتفتيش والرقابة . . . الخ .

٣ — اجراءات المراجعة

٦٧٠ — يقوم الديوان بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة لها فى مقر الديوان

نفسه ، أو فى مقر المصالح أو الهيئات والمؤسسات بانتداب موظفين لهذا الغرض .

ولرئيس الديوان الحق فى أن يفحص ـ عدا المستندات المنصوص عليها فى اللوائح ـ أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة لأعمال المراجعة (م ٨/١ من قانون إنشاء الديوان) .

ولتيسير عمل الديوان وتمكينه من إجراء الفحص والمراجعة، أعطى حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها ومن يقوم مقامهم ، وحق مراسلتهم فى ذلك . على أن حق الاتصال المباشر هذا مقصور على الأغراض المذكورة .

وترسل المستندات الحسابية الخاصة بكافة الوزارات والمصالح بعد مراجعتها بواسطة الديوان ، وكذا مستندات الديوان التى تراجع بواسطة وزارة الخزانة إلى دار المحفوظات العمومية لحفظها [1] .

ملاحظات الديوان والاجابة عنها :

٦٧١ — لديوان المحاسبة أن يوجه ملاحظات ومناقضات إلى الوزارات والمصالح المختلفة ، إذا رأى ذلك نتيجة لفحص حساباتها . وقد أوجب القانون على الموظفين الذين يناط بهم الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لكل مصلحة أن يقوموا بفحص ملاحظات الديوان وأن يجيبوا عنها ، ويبلغ الديوان إلى الوزارة المختصة كل مايتراءى له عن الملاحظات التى أسفرت عنها المراجعة لاتخاذ اللازم بشأنها .

وإذا وقع خلاف بين الديوان وإحدى الوزارات والمصالح تعرض المسألة على رئيس الجمهورية للفصل فى الخلاف .

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٥٣ (الوقائع المصرية ، ملحق العدد ٨٨ بتاريخ ١٩٥٣/١١/٢) .

ويجب على رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى مجلس الأمة المسائل التي وقع خلاف بشأنها .

٤ - تقارير الديوان

٦٧٢ - يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للسنة المالية التي انتهت يبسط فيه ما يراه من ملاحظات ، ويرفع هذا التقرير إلى مجلس الأمة في مبدأ كل دور انعقاد عادى ويبلغ في الوقت ذاته إلى وزير الخزانة .

وعلى أساس هذا التقرير يدرس مجلس الأمة الحساب الختامي ، ويعتمد قانونه .

كذلك يضع الديوان تقارير سنوية عن الحساب الختامي لوزارة الأوقاف ويبلغه إلى وزيرها ، وعن الحساب الختامي للأزهر والمعاهد الدينية ويقدم إلى رئيس الجمهورية ، وعن الحساب الختامي لكل جامعة ويقدمه لوزير التربية والتعليم وعن الحساب الختامي لكل مصلحة أو هيئة ذات ميزانية مستقلة أو ملحقة ويقدم إلى الجهة المختصة .(١)

٥ - نقد نظام ديوان المحاسبة

٦٧٣ - لم يحقق نظام الرقابة المالية السابق شرحه الغرض المقصود منه في تلافي الأخطاء المالية بوزارات الحكومة ومصالحها ، وقد ظل ديوان المحاسبة ينوه في تقاريره السنوية بما يلمسه من كثرة بالغة في المخالفات المالية التي يرتكبها الآمرون بالصرف والجباية في مختلف الوزارات والمصالح ، وما يشاهد « من ذيوع روح التقصير والتهاون لدى طائفة كبيرة العدد من الموظفين الذين ائتمنوا على إدارة الأموال العامة فلم يوفوها حقها من الرعاية ولم يصونوها من العبث والتفريط ولم يراعوا حرمة الدستور ولا القانون . . » .

---

(١) ويقدم الديوان تقاريره عن النواحي المالية لشركات ومؤسسات التزام المرافق العامة التي يعهد إليه بمراقبتها إلى كل من الوزير المختص والجهة مانحة الالتزام ، كما سبق ذكر ذلك بآخر الفقرة ٦٦٥ ص ٥٣٦ فيما سبق .

كان لا بد لعلاج هذه الحال من أمرين :

(أولهما) عدم قصر مهمة ديوان المحاسبة على مراجعة حسابات الحكومة بعد الصرف بل تنظيم الرقابة قبل الصرف ، ليكون ذلك بمثابة وقاية من الوقوع فى الخطأ أو المخالفة .

(الأمر الثانى) العمل على وقف المخالفات والأخطاء المالية الحسابية ، بمنع رؤساء الحسابات ووكلائهم ورؤساء المستخدمين ووكلائهم من التأشير على كل أمر فيه مخالفة للقواعد المالية ، وتخويل رئيس ديوان المحاسبة ، فى حالة ارتكاب أحد الموظفين المشار إليهم أو من الآمرين بالصرف بوجه عام مخالفة من هذا القبيل ، طلب توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال .

الرقابة السابقة .

٦٧٤ — ففيما يختص بالأمر الأول : ألفت لجنة مشتركة من وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة) وديوان المحاسبة لوضع نظام للرقابة قبل الصرف ، وقد أعد لهذا الغرض مشروع قانون يعدل قانون إنشاء الديوان (رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢) ، قدم إلى مجلس الوزراء فى يونيه سنة ١٩٥٤ ، وهذا المشروع يخضع للرقابة السابقة جميع المصروفات العامة إلا ما استثنى منها بنص خاص فى قانون ، على أن المشروع نفسه استثنى من الرقابة السابقة : (ا) الماهيات والمرتبات والمكافآت والأجور والمعاشات وإعانة غلاء المعيشة وغيرها من المصروفات الثابتة (التى ترك المشروع تحديدها للائحة التنفيذية) وذلك لوجود ضوابط ومعدلات لهذه المصروفات تكفى معها الرقابة اللاحقة . (ب) المناقصات والممارسات التى لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه وجميع المصروفات التى لا تزيد قيمتها على هذا القدر ، ما عدا الإعانات التى يتكرر صرفها لهيئات فتخضع للرقابة ابتداء من السنة التالية لتقديرها ، واحتاط

المشروع فنص على عدم جواز تجزئة المناقصة أو الممارسة الواحدة أو المصروف الواحد لتلافى الرقابة السابقة ، وقد دعا إلى تقرير هذا الاستثناء الرغبة فى تطبيق نظام الرقابة السابقة تدريجياً :

ولتنفيذ نظام الرقابة السابقة نص المشروع على مراقبات مالية محلية ، تنشأ بقرار من رئيس ديوان المحاسبة يبين تشكيلها ، ويحدد اختصاصاتها ، ويعين مقارها ، ونظام العمل بها . ولا يجوز الارتباط بأى مبلغ مما يخضع للرقابة السابقة ولا صرفه إلا بعد الحصول على إجازة بذلك من المراقبات المذكورة ، التى يجب عليها البت فى طلبات الارتباط خلال مدة معينة (ترك تحديدها للائحة التنفيذية) ، وإلا كان للجهة طالبة الارتباط أن تجريه على مسئوليتها ، وذلك حتى لا تتعطل أعمال السلطة التنفيذية .

وإذا رأت المراقبة المالية المختصة عدم إجازة طلب الارتباط أو التصرف المقدم إليها ، أبلغت قرارها للجهة التى طلبت الإجازة . فإذا عارضت تلك الجهة فيه ، وتمسكت المراقبة المشار إليها برأيها ، وجب عليها عرض الأمر مشفوعاً بأسباب الخلاف على رئيس الديوان ليفصل فيه .

فإذا لم يتفق رأى رئيس الديوان مع رأى الوزير المختص أو ممثل الجهة طالبة الارتباط ، وجب عرض الخلاف على رئيس الجمهورية للفصل فيه ، فإذا أيد رأى الجهة التى طلبت الارتباط أو الصرف ، تعين على المراقبة المالية أن تجيزه مع إثبات ما تراه من تحفظات . ويبلغ رئيس الديوان الأمر فوراً للهيئة التشريعية مصحوباً بوجهة نظره والأسباب التى استند إليها رئيس الجمهورية فى قراره .

وأوجب المشروع من جهة أخرى على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التوقيع على كل أمر بصرف أى مبلغ يخضع للرقابة السابقة إلا بعد صدور إجازة بصرفه من المراقبة المالية المختصة .

وقف المخالفات والأخطاء المالية .

٦٧٥ — وفيما يختص بالأمر الثانى : صدر قراران من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ و ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية ، وقد سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة الإدارية (١) غير أن التشريع الأخير لم يحقق الآمال التى كانت معقودة عليه ، ولم يكن له أثر يعتد به فى وقف المخالفات والأخطاء المالية والحسابية ، ومرد ذلك أنه لم يتناول سوى طائفة معينة من المخالفات المالية ، وهى الخاصة بأحكام الدستور وقانون الميزانية . فظلت سائر المخالفات الأخرى بمنأى عن أحكامه ، كما اقتصر من الناحية الأخرى على إلقاء تبعة تلك المخالفات على طائفة قليلة العدد من الموظفين دون سواهم ، هم رؤساء الحسابات ووكلاؤهم ، ومديرو المستخدمين ووكلاؤهم ، والموظفون المسئولون عن إمساك دفاتر الارتباطات ، مع أن هؤلاء الموظفين ليسوا هم المسئولين عن ارتكاب المخالفات المالية ، إذ كثيراً ما يأتمرون فى ذلك بأوامر رؤسائهم ، وكثيراً ما يكون هؤلاء الرؤساء هم المسئولون أصلا عن ارتكاب تلك المخالفات ، وتقضى العدالة أن يكون الآمرون بالصرف جميعاً — فيما عدا الوزراء — لما هو مقرر بالنسبة لهم من مبدأ المسئولية الوزارية — مسئولين عن أوامرهم التى يصدرونها مخالفة للدستور وقانون الميزانية والقواعد المالية المقررة ، وسائر التصرفات المالية المشوبة ، ولعلاج هذه الحال أنشئت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ هيئة تأديبية مستقلة شبيهة بالمحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا ، السابق ذكرها (٢) ، تختص بالنظر فيما يقع من المخالفات ، تلك الهيئة هى « المجلس التأديبى للمخالفات المالية » .

---

(١) راجع الفقرات ٦٤٥ وما بعدها ص ٥١٥ وما بعدها فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٦٥٨ ص ٥٢٢ فيما سبق .

غير أن العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه تكشف عن قصور أحكامه عن بلوغ الغايات التي قصدت منه ، هذا إلى ما أسفر عنه تطبيقه من صعوبات ناجمة عن أن كثيراً من المخالفات المالية تنطوى على مخالفات أخرى إدارية ، الأمر الذى أدى إلى تباين وجهات النظر فى التفريق بين نوعى هذه المخالفات ، وفى تحديد السلطة التأديبية المختصة بنظرها والفصل فيها ، وأزاء ذلك لم يكن هناك بد من نبذ فكرة الفصل المطلق بين قواعد التأديب فى المخالفات المالية وقواعد التأديب فى المخالفات الإدارية ، وذلك مع الاحتفاظ بالمبادىء الأساسية التى استحدثها المرسوم بقانون المشار إليه فى تمكين ديوان المحاسبة من ممارسة سلطته فى الإشراف على المخالفات المالية ، وفى التصرف فى الدعاوى التأديبية الخاصة بها .

لهذا رؤى توحيد السلطة التأديبية وإعادة توزيع الاختصاص على مجالس تأديب الموظفين تبعاً لدرجات وظائفهم ، على أن يراعى فى التشكيل تمثيل ديوان المحاسبة إذا اشتملت التهمة على مخالفة مالية ، وتمثيل ديوان الموظفين إذا اشتملت على مخالفة إدارية بحت ، وعلى هذا ألغى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المذكور وأدمجت قواعد التأديب عن المخالفات المالية فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ . ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية فعدل من النظام السابق وأنشأ محاكم تأديبية حلت محل مجالس التأديب السابقة . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون فيما بعد بالقرار بقانون ٥٩ لسنة ١٩٥٩ .[1]

(١) نذكر إتماما للفائدة أن أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية امتد تطبيقها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على موظفى المؤسسات والهيئات العامة ، وعلى موظفى الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح ، وعلى موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ، وقد صدر قرار جمهورى بإخضاع الشركات القائمة على التزامات المرافق العامة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، هو القرار رقم ١٤٥٦ لسنة ١٩٥٩ .

ولا يسرى هذا النظام على الوزراء ونوابهم ، إذ أن لهم أحكاماً خاصة بمسؤليتهم وكيفية محاكمتهم بينها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ .

٦ — المخالفات المالية

ا — أنواع المخالفات المالية

٦٧٦ — حدد المشرع على سبيل الحصر المخالفات المالية التى يحاكم من أجلها الموظفون فى المادة ٨٢ مكرراً من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة (مضافة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) وهى :

أولا — مخالفات للقواعد والأحكام المالية العامة :

(١) مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى الدستور .

(٢) مخالفة أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية .

(٣) مخالفة قانون ولائحة المناقصات والمزايدات ، ولائحة المخازن والمشتريات وعلى وجه العموم القواعد والأحكام المالية .

ثانيا — مخالفات لأحكام الميزانية

(٤) مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحقة بها أو الخارجة عنها ، والميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ، والتى يكون الموظف العمومى مندوباً لمراقبتها والإشراف عليها .

ثالثا — تصرفات مالية غير سليمة .

(٥) كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ، أو لأشخاص العامة الأخرى ، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ، أو المساس

بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك .

رابعا — عدم التعاون مع ديوان المحاسبة .

(٦) عدم الرد على مناقضات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة ، أو التأخير فى الرد لغير عذر مقبول ، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

(٧) عدم موافاة الديوان ، لغير عذر مقبول ، بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها ، مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه .

ب — العقوبات التأديبية وتوقيعها

العقوبات التأديبية :

٦٧٧ — حددت المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٣١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، الجزاءات التى يجوز توقيعها على المخالفات المذكورة ، وقد لوحظ فيها التدرج فى الشدة ، وهى تختلف باختلاف درجة الوظيفة كالآتى :—

(أولا) — بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها : للمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية : (١) اللوم ، (٢) الإحالة إلى المعاش ، (٣) العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

(ثانيا) — بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها : (١) الإنذار

(٢) الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين . (٣) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لاتقل عن ستة أشهر، (٤) الحرمان من العلاوة، (٥) الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، (٦) خفض المرتب ، (٧) خفض الدرجة ، (٨) خفض المرتب والدرجة (٩) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .[1] .

ويترتب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المحكمة التأديبية وقف الموظف حتما رغم طعنه بالاستئناف .

ولا يعفى الموظف من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابى صادر له من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر .

توقيع العقوبات التأديبية :

٦٧٨ — لوكيل الوزارة أو للوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة ، كل فى دائرة

---

(١) فيما يتعلق بالجزاءات التى يجوز توقيعها على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة ، يفرق القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٥٩ بين موظفى المؤسسات والهيئات العامة من جهة ، وموظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة من جهة أخرى :

(ا) موظفو المؤسسات والهيئات العامة : يفرق القانون بالنسبة إليهم بين من يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا ، وهؤلاء تسرى عليهم الجزاءات الخاصة بالموظفين من الدرجة الأولى فى فوقها أما من لايتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا فتسرى عليهم الجزاءات الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها .

(ب) موظفو الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة وتسرى عليهم الجزاءات الآتية :

(١) الانذار (٢) الخصم من المرتب عن مدة لاتجاوز شهرين (٣) خفض المرتب (٤) تنزيل الوظيفة (٥) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة ، أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

اختصاصه ، توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ٤٥ يوما فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما ، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ، ويكون قراره فى ذلك مسببا ، ويجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاها على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذى يحوى الجزاء .

وللوزير سلطة توقيع هذه العقوبات أيضاً ، كما أن له سلطة إلغاء القرار الصادر بها من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة ، أو تعديل العقوبة الموقعة بتشديدها أو خفضها ، وذلك خلال شهر من تاريخ إصدار القرار ، وله إذا ما ألغى القرار إحالة الموظف خلال هذا الميعاد إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا من المحاكم التأديبية (م ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧)

حـ — المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية

(١) أنواعها

٦٧٩ - تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتى :

(ا) بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها : [١]

تشكل المحكمة من : مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، رئيساً . ومن نائب من مجلس الدولة وموظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبة (بالنسبة إلى المخالفات المالية وهى التى تهمنا هنا) أو من ديوان الموظفين (بالنسبة إلى المخالفات الإدارية) : عضوين .

---

(١) وكذلك بالنسبة إلى موظفى المؤسسات والهيئات العامة الذين لا يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا .

(ب) بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها : (١)

تشكل المحكمة من : وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين ، رئيساً ، ومن مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، وموظف من الدرجة الأولى على الأقل من ديوان المحاسبة (بالنسبة إلى المخالفات المالية) ، أو من ديوان الموظفين (بالنسبة إلى المخالفات الإدارية) ، عضوين (٢) .

ونصت م ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المذكور على أن يصدر قرار من رئيس مجلس الدولة ، بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الإدارية ، بتعيين عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها.

وقد صدر القرار المذكور (٣) بتعيين محكمة تأديبية واحدة لمحاكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ومقرها بالمبنى الرئيسى لمجلس الدولة بالجيزة،وست محاكم تأديبية لمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها،وزعت عليها الوزارات المختلفة والمؤسسات والهيئات العامة ، ومقارها بالمبنى الرئيسى لمجلس الدولة أيضاً .

ويختار كل من رئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الموظفين كل سنتين عضواً أصلياً وآخر احتياطياً لكل محكمة ، فإذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطى ، ويجوز دائماً إعادة ندب الأعضاء (م ١٩ / ٢ من القانون) .

---

(١) وكذلك بالنسبة إلى موظفى المؤسسات والهيئات العامة الذين يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا .

(٢) أما المحكمة التأديبية التى تختص بمحاكمة موظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة فتشكل من : مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة : رئيسا ، ونائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبة لا تقل درجته عن الدرجة الثانية : عضوين .

(٣) الوقائع المصرية — العدد ٧٧ بتاريخ ٢ أكتوبر سنة ١٩٥٨ .

وجلسات المحاكم التأديبية سرية ، ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك رئيس المحكمة (م ٤٠ من اللائحة الداخلية) .

وتفصل المحاكم التأديبية فى القضايا التى تحال إليها على وجه السرعة ، وبعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال إلى المحاكمة أو من يندبه ، إذا رأت المحكمة محلا لذلك (م ٢١ من القانون) .

(٢) الاختصاص والتحقيق والمحاكمة

تحديد الاختصاص

٦٨٠ — يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى ، وإذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة هى المختصة بمحاكمتهم جميعاً .

وتكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض ومجازاتهم على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى ، وإذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السابق تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين ، فإذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة .

التحقيق :

٦٨١ — تجرى النيابة الإدارية (قسم الرقابة) — دون أن يخل ذلك بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى — الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية (وهى التى تهمنا هنا) ، كما تقوم بفحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفة القانون ، أو الإهمال فى

أداء واجبات الوظيفة ، وتفحص كذلك ما تثبت جديته من شكاوى الأفراد والهيئات ، وإذا أسفرت الرقابة أو الفحص عن أمور تستوجب التحقيق ، أحالت الأوراق إلى قسم التحقيق بها بإذن من مدير عام النيابة الإدارية أو من الوكيل المختص بقسم الرقابة.

ولعضو النيابة عند إجراء التحقيق أن يطلع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح[1] ، وله أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين ، وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره[2] .

ويجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه فى غيبته .

ولمدير عام النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكيلين فى حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة اليهم المخالفة المالية أو الإدارية ، إذا وجدت مبررات قوية تدعو إلى ذلك ، ويجب أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين[3] ، أما أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق فى أعمالهم ، فيجوز لعضو النيابة الإدارية أن يقوم بتفتيشها فى جميع الأحوال .

---

(١) إذا امتنعت الوزارت والمصالح من تقديم الأوراق التى يرى عضو النيابة الإدارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه .

(٢) إذا كان الشاهد مريضاً ، أو لديه ما يمنعه من الحضور ، جاز سماع الشهادة فى محل وجوده . فإذا انتقل عضو النيابة وتبين له عدم صحة العذر جاز اعتبار الشاهد ممتنعاً عن الشهادة .

(٣) يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور المراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكنا ، فاذا لم يكن ميسوراً ، وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران ويراعى هذا الترتيب بقدر الإمكان ويثبت ذلك بالمحضر .

ويجب تحرير محضر بحدوث التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند إجرائه .

وإذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف الموظف فلمدير عام النيابة الإدارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقفه ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص[1] ، ولا يجوز أن تزيد مدته عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ، ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ، ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة .

التصرف فى التحقيق :

٦٨٢ — إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق ، أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوما أحالت أوراق التحقيق إلى الوزير أو من ينتدبه من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص الذى له أن يصدر قراراً بالحفظ أو يوقع الجزاء .

وإذا رأت الجهة الإدارية تقديم الموظف إلى المحاكمة أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

= وإذا وجد القائم بالتفتيش فى المنزل أثناء تفتيشه أوراقاً مختومة أو مغلقة بأية طريقة فلا يجوز فضها ، بل توضع فى حرز ، ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والإطلاع على الأوراق على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن ، ويدون ملاحظاته عليها ويرد ما لا يكون لازما للتحقيق ، ويحرر محضرا بكل ذلك .

(١) إذا لم يوافق الرئيس الادارى المختص على طلب وقف الموظف عن عمله ، وجب عليه إبلاغ مدير عام النيابة الإدارية بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه ، وللمدير العام للنيابة الإدارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرار فى هذا الشأن .

ويخطر رئيس ديوان المحاسبة بقرار الجهة الإدارية إذا كانت المخالفة مالية[١]، وله خلال ١٥ يوماً من تاريخ إخطاره أن يطلب تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية[٢]، وعلى النيابة الإدارية فى هـذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوماً التـالية.[٣]

وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفـة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة، جاز لمدير عام النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغـير الطريق التأديبي، وفى هـذه الحالة يفصل الموظف بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص.

أما إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية، أحالت النيابة الإدارية الأوراق الى النيابة العامة وتتولى هذه التصرف فى التحقيق واستيفاءه إذا تراءى لها ذلك، على أن يتم هذا على وجه السرعة.

تحريك الدعوى التأديبية :

٦٨٣ — أما اذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الخصم

---

(١) لا تعرض الجزاءات والعقوبات عن المخالفات المالية على ديوان المحاسبة قبل عرضها على الوزير المختص، إذ أن ممارسة الوزير لسلطاته ـ فيما يختص بقرار الجزاء الذى يصدره وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة، انما يقصد به أن يصبح القرار نهائيا، هذا إلى أن عرض الموضوع على الوزير المختص قد يمنع من الالتجاء إلى المحاكمة التأديبية التى قد يقررها رئيس ديوان المحاسبة، وذلك إذا ما شدد الوزير العقوبة إلى القدر الذى قد يراه رئيس ديوان المحاسبة كافيا، الأمر الذى يبسط الإجراءات بدلا من أن يطيلها.

(٢) وفى هذه الحالة يجب أن يكون طلبه مسببا، وأن تخطر به فى الوقت ذاته الجهة الادارية التى أصدرت القرار.

(٣) ليس لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلب من رئيس المصلحة التابع لها الموظف مجازاته عن المخالفات المالية التافهة بالانذار أو الخصم لغاية خمسة عشر يوما، وسلطته مقصورة على طلب إقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية ان كان لها وجه.

من المرتب لمدة تتجاوز ١٥ يوماً ، وكذلك اذا طلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية فى الحالة السابق ذكرها بالفقرة السابقة ، أحالت الأوراق الى المحكمة المختصة مع اخطار الجهة التى يتبعها الموظف بالإحالة .

وتتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة الى الموظفين المعينين على وظائف دائمة (١) .

ويتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية .

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة المختصة ، ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف .

المحاكمة :

٦٨٤ — يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق ؛ ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

وللمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة ، وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك . وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت أن فى الأمر جريمة.

وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو

(١) لا تسرى الأحكام السابقة (الخاصة بالتصرف فى التحقيق : المواد ١١ — ١٤ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨) على المستخدمين الخارجين عن الهيئة والعمال ، ويكون التصرف فى التحقيق بالنسبة لهم من اختصاص الجهة التى يتبعونها

الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين،وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى ، أو إذا امتنع عن أداء الشهادة .

كما يجوز للمحكمة فى جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد و إحضاره .

وللموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، وله أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفوياً ، كما أن للمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه ، وإذا لم يحضر بعد إخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً .

وتصدر الأحكام مسببة وبوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها ، وهى نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ،ويرفع الطعن وفقا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة .

ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة ، ومدير عام النيابة الإدارية ، والموظف الصادر ضده الحكم .

وفى حالة الفصل من الوظيفة يجب على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول .

سقوط الدعوى التأديبية :

٦٨٥ — لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظفين طيلة وجودهم فى الخدمة ، وتسقط بمضى خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأى سبب كان ، وتنقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الإتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد إبتداء من آخر إجراء ، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب

عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة .(القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة م١٠٢ مكرراً مضافة بالقرار بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧)

الموظف الذى يترك الخدمة :

٦٨٦ — تجوز إقامة الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية على الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم عليه بإحدى العقوبات الآتية : (١) الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر (٢) الحرمان من المعاش كله أو بعضه من تاريخ الحكم (٣) غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز المرتب الإجمالى الذى كان يتقاضاه وقت وقوع المخالفة ، وتستوفى هذه الغرامة بالخصم من معاشه أو مكافأته أو المال المدخر إن وجد شيء من ذلك ، أو بطريق الحجز الإدارى على جميع أموال المحجوز عليه (القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م ١٠٢ مكرراً ثانياً ، مضافة بالقرار بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧)

الفهرس

صفحة

القسم الأول

النفقات العامة ٣٥

صفحة

صفحة

القسم الثانى

الإيرادات العامة

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة

القسم الثالث
القروض العامة

صفحة

صفحة

صفحة

القسم الرابع

الميزانية

صفحة

صفحة

إضافات

* صفحة ٥١ : تضاف العبارة الآتية فى آخر الصفحة : « سندرس هنا باختصار الأنواع الثلاثة الأولى أما النوع الرابع فسنتكلم عنه فيما بعد ، عند الكلام على الدين العام .

* صفحة ٥٥ : تضاف العبارة الآتية فى آخر السطر الرابع : والقرار بقانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط القوات المسلحة بإقليمى الجمهورية ، المعدل بالقرار بقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٠ .

* صفحة ٥٨ : تضاف العبارة الآتية فى نهاية السطر الرابع : ثم صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين الذى تسرى أحكامه على أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم المعاملين بأحكام القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ السابق الإشارة إليه ، ويسرى فى اقليمى الجمهورية العربية المتحدة .

كذلك صدر القرار بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون التأمين والمعاشات لمستخدمى الدولة وعمالها الدائمين ، ويعمل به فى إقليمى الجمهورية .

* صفحة ١٢٧ : تضاف العبارة الآتية فى آخر الفقرة ١٣١ : وقد تم تأميمه فعلا بمقتضى القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠ ، كما تم تأميم بنك مصر بمقتضى القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠ .

* صفحة ١٦٩ : تضاف العبارة الآتية إلى آخر الهامش : وقد سبقت الإشارة إلى ذلك .

* صفحة ٣٠٤ : تضاف العبارة الآتية إلى آخر الهامش رقم (١) : وقد ألغيت هذه الضريبة أخيراً .

* صفحة ٣٦١ : تضاف العبارة الآتية بين السطرين الثانى والثالث : . . عبء الفوائد ولكنه يختلف عنه فى أنه يترتب عليه تخفيض ...

* صفحة ٣٩٦ . يعدل صدر الفقرة ٤٩٨ إلى ما يأتى : صدر فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ القانونان رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠ ويؤمم بنك مصر ، و ٤٠ لسنة ١٩٦٠ ويؤمم البنك الأهلى المصرى ..

* صفحة ٤٠٢ : يضاف فى آخرها الفقرة التالية :

(٧) ثلاث اتفاقيات مع حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم قروض قيمتها ½ ١٦ مليون جنيه تستخدم فى المشروعات الإنتاجية ، على أن تسدد بالعملة المحلية : (الأولى) بمبلغ ٧ مليون جنيه تسدد فى بحر ٣٠ سنة بفائدة ٤ ٪ و (الثانية) باستيراد ما قيمته ١٥ مليون دولار من الدخان وبذرة القطن أو زيت فول الصويا والذرة من الولايات المتحدة تدفع بالجنيهات المصرية وتخصص منها ٧٥ ٪ تقدم إلى مصر فى شكل قرض يستخدم فى مشروعات يتفق عليها ، و (الثالثة) بمبلغ ½ ١٢ مليون دولار ثمن السلع الزراعية الأمريكية التى تضمنتها اتفاقية ٢٤-١٢-١٩٥٨ تستخدم على شكل قروض للحكومة لاستخدامها فى مشروعات إضافية للتنمية الاقتصادية يتفق عليها فيما بعد .

تصحيح أخطاء

صفحة	سطر		خطأ	صواب
٢	٢		عليه	عليها
٢	١٥		القادمة	القائمة
٧	١		المحصول	المحصول
٢٦	١٢		منفردة	منعزلة
٤٨	١٣		ديران	ديوان
٦٠	٩		والسياسية والاجتماعية	والسياسة الاجتماعية
٧١	٥		فى فرع	من فرع
٨٧	٥		عن خروج	عند خروج
١٢٥	١٥		مماثلة الإدارة	مماثلة لإدارة
١٣٢	٣	بالهامش	teoris	teoria
١٤٤	٧		بالخدمات	بالواجبات
١٥٨	١٣		عما تريد	فيما تريد
١٩٢	١٢		يؤخذ	يؤخذ على
٢٣٦	١٢		تقبل	تقل
٢٥١	١١		النظرية	نظارية
٢٦٢	٩		الايرادات	الإيراد
٢٦٥	٤	بالهامش	فى هذه	هذه
٢٦٨	١٠		الخزانة	حاجة الخزانة
٢٨٢	١٠		التركيني	التركيبي
٢٨٦	١٦		Unearnedl	Unearned
٢٩١	٥	بالهامش	خمس	خمسة
٢٩٤		بالهامش	Las	Les
٣٢٧	٣		جلة	حلة
٣٤٦		الأخير	Syotéme	Système
٣٦٥	٧		بدلا	والاحتفاظ بها بدلا

صفحة	سطر	خطأ	صواب
٣٦٧	١٧	قليل	نادر
٣٦٨	٦ بالهامش	Basiness	Business
٣٨٦	٧	السنية . . .	السنية ٦,٠٢
٣٩٣	الأخير	القطن	٤٩٢ م - القطن
٤١٧	١٦	الدولة	الدول
٤٢٤	١٦	§ ٢	§ ٣
٤٢٥	٨	§ ٣	§ ٤
٤٣٢	٢٠	٥٤٥	٥٤٨
٤٤٨	الهامش	٤٤٠	٤٤٥
٥٠١	٧ بالهامش	درجة	درجه
٥٠٤	٣	budeet	budget
٥١٤	١٠	ولو حتى	حتى ولو
٥١٩	٢	البرلمان	البرلمان
٥٣٢	٦	بمقتضى	بمقتضى القانون
٥٤٤	١٣	لوزارت	لوزارات

ملتزم التوزيع دار المعارف بمصر – ج . ع . م .
فرع الاسكندرية – ٢ ميدان التحرير